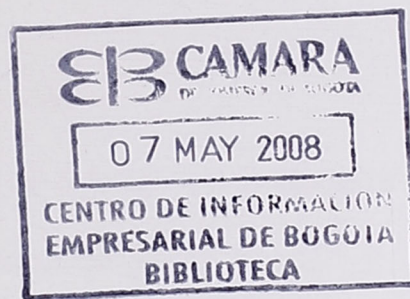


El Empleo y el Mercado de Trabajo

Autor:

Alvaro Reyes Posada
Bogotá, abril de 1990



Entidades patrocinadoras:

Cámara de Comercio de Barranquilla
Cámara de Comercio de Bogotá
Cámara de Comercio de Bucaramanga
Cámara de Comercio de Cali
Confecámaras
Proantioquia

CAMARA DE COMERCIO
DE BOGOTA
Top. CCB0377
ej. 1



07230

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA
Dirección de Planeación y Desarrollo
Centro de Información Económico-Social de Bogotá
C I E B

BIBLIOTECA

CONTENIDO

	Página
Introducción	1
1. Situación del mercado de trabajo en la década del 80	2
2. La disponibilidad de mano de obra	7
3. Los escenarios futuros de demanda de trabajo	13
4. Perspectivas de generación de empleo en la economía colombiana	16
5. Políticas futuras para la generación de empleo productivo	21

Biblioteca - CIEB -

No. Inventario 7230

Fecha Ingreso 18 | 10 | 96
DIA MES AÑO

Precio \$ 2.000 = No. Ejemplares 7

EL EMPLEO Y EL MERCADO DE TRABAJO

BIBLIOTECA

INTRODUCCION

El problema del empleo ha sido en las últimas tres décadas una preocupación central de los planes de desarrollo del país. Como no es dable afirmar que sea un problema ya resuelto, sin duda seguirá siendo una pieza fundamental de las estrategias de desarrollo nacional en esta década, por sus implicaciones sobre el bienestar de la población, la distribución del ingreso, la asignación eficiente de recursos en la economía y la tasa de crecimiento económico del país.

Para asomarse a los albores del siglo XXI y prospectar lo que será este problema es necesario referirse a las tendencias globales que muestran los indicadores de la evolución del mercado de trabajo en términos de la oferta y la demanda de mano de obra y de los mecanismos mediante los cuales la interacción de estas dos fuerzas determina la situación observable del empleo, de los niveles de remuneración al factor trabajo, de la distribución de ingresos laborales y de los niveles de desempleo abierto resultantes. El futuro, sin embargo no es simplemente una extrapolación de tendencias pasadas. Los escenarios en que desenvuelva el desarrollo económico del país en esta década van a influir significativamente sobre el curso que sigan estas tendencias. En particular se pueden identificar cuatro elementos de este proceso de desarrollo que influyen directamente sobre el perfil futuro del empleo : 1) El crecimiento del producto; 2) La composición de la producción por sectores; 3) Los patrones de comercio internacional y 4) El cambio tecnológico. Los escenarios futuros posibles para estos cuatro elementos del desarrollo económico nacional son tratados en otros capítulos de este trabajo; por lo tanto, este capítulo se concentra en examinar las implicaciones sobre el mercado de trabajo de posibles desarrollos de la economía del país.

El numeral 1 contiene un diagnóstico de la situación del mercado de trabajo en la década del 80, en el que se enfatizan las tendencias del empleo, la participación laboral y el desempleo y se tratan de explicar los principales desajustes que ha experimentado dicho mercado en las últimas tres décadas, con el objeto de predecir cual podría ser su evolución futura.

El numeral 2 trata de las tendencias globales de la disponibilidad de mano de obra para la economía. Esto incluye un exámen de las tendencias demográficas; de las tendencias socio-económicas de largo plazo que determinan la propensión a participar en la fuerza de trabajo por parte de la población en edad de trabajar; de las tendencias de la escolaridad, la capacitación y la formación profesional que determinan el nivel educativo y de entrenamiento previo que reciben los aspirantes a ingresar a la fuerza de trabajo y que gradualmente determinan un cambio en la estructura ocupacional de la oferta de mano de obra, a la cual la economía tiene que responder para absorberla productivamente; y de las preferencias por lugar de residencia de la población económicamente activa, entre el mundo urbano o rural y en el primero entre grandes áreas metropolitanas, ciudades intermedias o ciudades pequeñas. Estas preferencias condicionan también los procesos de desarrollo factibles hacia el futuro.

El numeral 3 plantea algunos de los escenarios más probables para el desarrollo económico del país en la última década de este siglo, como base preliminar para la discusión de las posibles trayectorias del empleo. Allí se plantea cómo estas trayectorias dependen del ritmo de crecimiento de la producción nacional, de la composición de la demanda interna, de los patrones de comercio internacional, y de las tendencias de la productividad de la mano de obra.

El numeral 4 analiza las perspectivas de generación de empleo en la economía, de acuerdo con los escenarios de crecimiento económico, composición sectorial de la demanda interna y patrones de comercio internacional más probables para la década del 90. En este contexto se discuten las perspectivas de generación de empleo por sectores. Las tendencias esperadas del ajuste entre oferta y demanda en el mercado de trabajo urbano, la posible evolución del desempleo urbano en los varios escenarios alternativos considerados para el desarrollo de la economía y las tendencias que podría tomar el grado de informalidad en el empleo.

Finalmente, el capítulo 5, discute las políticas que podría seguir el sector público frente a las nuevas realidades del mercado de trabajo. En este contexto se identifican las grandes áreas de la política económica que pueden tener un impacto importante sobre la situación de empleo, se plantean los principales conflictos que se podrían presentar entre el objetivo de empleo y otros objetivos de la política económica y se señalan los principales instrumentos que se deberían utilizar para conseguir, no sólo una mayor absorción de mano de obra en la economía, sino aumentar significativamente los niveles de productividad y conseguir una estructura del empleo más acorde con la composición de la oferta de mano de obra, en términos de niveles educativos, composición por sexos y preferencias en cuanto a lugar de residencia.

1. LA SITUACION DEL MERCADO DE TRABAJO EN LA DECADA DEL 80

Las proyecciones futuras del empleo en Colombia tienen como punto de partida la situación actual de absorción de mano de obra en la economía. Un diagnóstico muy completo de esta situación fue realizado en 1986 en los informes de la Misión Chenerry sobre el problema laboral colombiano^{1/}. De estos informes quedó claro que existen por lo menos cuatro dimensiones del empleo que cualifican en forma esencial su contenido. Una es la localización del empleo entre zonas urbanas y rurales. Dado el relativo estancamiento del crecimiento poblacional en zonas rurales, una proporción muy alta de los nuevos puestos de trabajo que se deben crear en el futuro, deben ubicarse en zonas urbanas y en actividades no agrícolas. Las limitaciones en la oferta de trabajo para actividades agrícolas, deben conducir a que una parte sustancial del crecimiento en la producción en este sector se explique por aumentos en la productividad.

Una segunda dimensión del empleo es si éste se configura como una demanda de trabajo asalariado o como un empleo independiente o por cuenta propia. Sólo el primero de ellos se determina en el mercado de trabajo propiamente; el segundo se determina en el mercado de bienes y servicios y constituye el núcleo central de lo que ha venido a llamarse el sector informal en la economía urbana, y el sector de agricultura campesina en la zona rural. Las perspectivas de empleo en estos dos segmentos, dependerá de la productividad marginal de trabajo en ellos frente al sector asalariado. Lo que se ha observado históricamente es que el empleo en el sector informal se desacelera y sus ingresos laborales promedio crecen cuando se expande el empleo en los sectores formales, y ocurre el fenómeno opuesto cuando éste se contrae. Con la agricultura campesina debe ocurrir un fenómeno similar en relación a la agricultura moderna.

Una tercera dimensión que califica al empleo generado es si se origina en la demanda de trabajo del sector privado o del sector público. La experiencia en Colombia ha sido la de un continuo crecimiento del gasto público, el cual pasó de representar el 13.4% de PIB en 1970 a 24.1% en 1986. En el mismo sentido, el sector público pasó de representar el 28.6% del total de salarios pagados por la economía en 1970 a representar el 33.9% de dichos salarios en 1986, mostrando la importancia que ha adquirido dicho sector en la determinación de los salarios y las condiciones de trabajo en este segmento del mercado.

Finalmente, es importante para proyectar el empleo total, conocer la evolución de la estructura productiva de la economía, la cual depende de la estructura del consumo interno, del nivel y estructura de la inversión, la mitad de la cual es generada por el sector público, del nivel y estructura del comercio internacional del país y de las tendencias de la productividad por sectores.

1/ Estos informes fueron publicados en 2 tomos por la Contraloría, el Departamento Nacional de Planeación y SENALDE en 1987 y el informe final de la Misión de Empleo fue publicado como Separata No. 10 de la revista Económica Colombiana de la Contraloría en agosto-septiembre de 1986.

1.1 Tendencias del Empleo

La estructura del empleo por sectores a mediados de la década del 80 es un buen punto de partida para la discusión de su posible evolución futura. Como indica el cuadro N° 1.1, de cerca de 9.4 millones de empleos generados en 1984 por la economía colombiana, 2/3 fueron empleos urbanos y 1/3 empleos rurales. Dentro del sector urbano, el empleo asalariado representó cerca de 68.6% y el empleo no asalariado el 31.4% restante. En el ámbito urbano, el sector privado representó cerca de 82% del empleo asalariado y el sector público el 18% restante. La industria manufacturera fabril y el sector de la construcción no representaron más de un 21% del empleo urbano asalariado. El resto son servicios, lo que hace a la economía urbana del país fundamentalmente una economía de servicios (comercio, transporte, comunicaciones, servicios públicos, servicios privados y a las empresas y servicios del gobierno). Esta tendencia podría revertirse parcialmente, en la medida en que el país retome su proceso de industrialización en el futuro. Del empleo rural, cerca de un 10% se generó en el cultivo del café, un 25% en otros cultivos modernos y ganadería y el 64% en la agricultura campesina y otras actividades rurales.

Cuadro N° 1.1

COLOMBIA EMPLEO POR SECTORES EN 1984 (Miles)

EMPLEO TOTAL	9371	100.0		
A. Empleo Urbano	<u>6303</u>	<u>67.3</u>	<u>100.0</u>	
A1 Empleo asalariado	4325	46.1	68.6	100.0
a) Privado	3540	37.8	56.2	81.8
Ind. Mfg. fabril(10+)	501	5.3	7.9	11.6
- Construcción	401	4.3	6.4	9.3
- Resto	2638	28.2	41.9	61.0
b) Público	786	8.4	12.5	18.2
A2 Empleo no asalariado	1978	21.1	31.4	
B. Empleo Rural	<u>3067</u>	<u>32.7</u>	<u>100.0</u>	
- Café (cultivo)	326	3.5	10.6	
- Otros cultivos modernos y ganadería	778	8.3	25.4	
- Resto empleo rural (agricultura campesina)	1963	20.9	64.0	

FUENTE : Alvaro Reyes. El Problema Laboral Colombiano informes de la Misión Chenerry, Tomo 1, Capítulo 3 "Tendencias del Empleo y la Distribución del Ingreso".

De acuerdo con los estudios de la misión de empleo (ver cuadro N° 1.2), cerca de 56.5% del empleo urbano es empleo informal. Este sector incluye todas las formas de trabajo no asalariado y el empleo en empresas de menos de 10 trabajadores. Cerca de 45% del empleo asalariado en el sector privado cae dentro de esta definición.

Cuadro N° 1.2
COLOMBIA EMPLEO URBANO FORMAL E INFORMAL EN 1984

Sub-Sector	Sector Formal		Sector Informal		Empleo Total		Informalidad
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	%
Total Empleo Urbano	2742	100.0	3561	100.0	6303	100.0	56.5
A1 Empleo Asalariado	2742	100.0	1853	44.4	4325	68.6	36.6
a) Sector privado	1957	71.4	1583	44.4	3540	56.1	44.7
- Industria fabril	501	18.3	0	0	501	7.9	0
- Construcción	167	6.1	234	6.6	401	6.4	58.3
- Resto	1289	47.0	1349	37.9	2638	41.9	51.1
b) Sector público	786	28.7	0	0	786	12.5	0
A2 Empleo no asalariado	0	0	1978	55.5	1978	31.4	100.0

FUENTE : Alvaro Reyes. El Problema Laboral Colombiano, informes de la Misión Chenerry Capítulo 3 "Tendencias del Empleo y la Distribución del Ingreso".

Las tendencias recientes del empleo urbano (ver cuadro N° 1.3) indican que, mientras el empleo público ha aumentado a una tasa uniforme de cerca de 2.8% anual, tanto el empleo asalariado privado, como el empleo no asalariado han experimentado fuertes fluctuaciones con las variaciones en el nivel de actividad de la economía. El empleo asalariado en el sector privado, por ejemplo, que creció al 7.7% anual entre 1976 y 1980, redujo sustancialmente su ritmo de expansión en el período recesivo 1980-1985 al 2% anual y restableció parcialmente su dinámica con la recuperación de la economía en el período 1985-1988. Igual fenómeno, con fluctuaciones menores, experimentó el empleo no asalariado. Dentro de éste, sin embargo, se observan diferencias notorias, de acuerdo con la posición ocupacional. Mientras el empleo de trabajadores por cuenta propia, del servicio doméstico y de los trabajadores familiares sin remuneración ha disminuido en forma sistemática su dinámica de crecimiento, el total de patrones o dueños de negocios que contratan trabajadores asalariados, ha mostrado una altísima tasa de crecimiento en 1976-1980 y 1985-1988, 13.4% y 16.5% respectivamente, en tanto que disminuyó en términos absolutos entre 1980 y 1985, a un ritmo medio de 1% por año, como resultado de las dificultades por las que atravesó la economía en ese período. Estas cifras indican que al interior del sector informal de la economía se viene produciendo un cambio estructural muy importante, a través del cual los segmentos más informales y atrasados han venido cediendo el paso al segmento de microempresas más modernas y eficientes, como resultado, en parte de las políticas de apoyo del sector público hacia este sector de la economía.

Cuadro N° 1.3
COLOMBIA CRECIMIENTO DEL EMPLEO URBANO (% ANUAL)

CATEGORIA OCUPACIONAL	1976-80	1980-85	1985-88
A. Empleo asalariado	6.6	2.2	4.7
1 Sector privado	7.7	2.0	5.1
2 Sector público	2.8	2.8	2.8
B. Empleo no asalariado	6.1	3.9	4.4
1 Por cuenta propia	7.8	4.6	3.3
2 Patrones	13.4	-1.0	16.5
3 Servicio doméstico	-3.8	4.1	1.8
4 Trabajadores familiares	9.1	2.3	2.0
C. Empleo total (A + B)	6.3	2.8	4.6

FUENTE : DANE, encuestas de hogares 7 ciudades (promedio de marzo y septiembre).

El empleo urbano total creció en los sub-períodos 1976-1980 y 1985-1988 a tasas suficientes para reducir las tasas de desempleo abierto. En el período 1980-1985, por el contrario, el lento ritmo de absorción de mano de obra en la economía urbana, frente al crecimiento de la oferta de trabajo, condujo a un incremento sustancial en los niveles de desempleo abierto.

1.2 Tendencias de la Oferta de Trabajo y el Desempleo

El cuadro N° 1.4 presenta la evolución de las tasas de participación y de empleo, como proporción de la población en edad de trabajar (PET) y de la tasa de desempleo, como proporción de la población económicamente activa (PEA) en la década del 80. Como puede observarse, hubo una tendencia creciente de la participación laboral a la cual correspondió una tendencia creciente de la tasa de empleo, moderada por las fluctuaciones en la tasa de desempleo abierto. La tasa de participación, por otro lado, muestra cierta sensibilidad a las condiciones económicas. Disminuye en 1981 y 1982, con respecto al nivel alcanzado en 1980, en un período de fuerte desaceleración del crecimiento económico; retoma su ritmo ascendente entre 1983 y 1988 y en 1989, en que de nuevo aparecen problemas recesivos en la economía, vuelve a caer.

La tasa de desempleo abierto, que se redujo en 1981 como resultado de la caída en la tasa de participación, aumentó en cerca de 70% entre 1981 y 1986 a consecuencia del lento crecimiento en el empleo en este período de dificultades económicas. En 1987, como resultado de la recuperación económica tuvo una fuerte caída, que continuó en 1988 por el aumento sostenido en el crecimiento del empleo y en 1989 por la caída en la tasa de participación a pesar del estancamiento del empleo.

Como resultado de las dos tendencias anteriores, la proporción de la población en edad de trabajar que buscó y consiguió empleo en la década pasada, se mantuvo baja en el período 1981-1983 por el estancamiento de la economía, tuvo una fuerte expansión entre 1984 y 1988, suspendida transitoriamente en 1985, como resultado de las políticas de ajuste implementadas en ese año, y se estancó en 1989, por la desaceleración del crecimiento económico.

El comportamiento efectivo de estas variables en el período 1985-1989, contrasta con las predicciones realizadas en 1985 por la misión de empleo, según la cual la tasa de participación debería pasar de 56.3 en 1984 a 59.8 en 1989; sobreestimando el crecimiento y la tasa de desempleo debería mantenerse a niveles más altos de los efectivamente observados.

Cuadro N° 1.4

COLOMBIA EMPLEO URBANO, TASAS DE PARTICIPACION Y DESEMPLEO (%)

AÑO	TASA DE PARTICIPACION	TASA DE DESEMPLEO	TASA DE EMPLEO
1980	54.4	9.7	49.1
1981	52.3	8.1	48.1
1982	53.0	9.0	48.2
1983	54.7	11.6	48.4
1984	56.3	13.2	48.9
1985	56.7	13.8	48.9
1986	57.1	13.6	49.3
1987	58.0	11.5	51.3
1988	58.6	11.0	52.2
1989	57.8	9.6	52.2

FUENTE: DANE, encuestas de hogares 4 ciudades, promedios anuales.

TPG = PEA/PET TD = DES/PEA TE = TPG * (1-TD)

Hacia el futuro, el crecimiento de la tasa de participación global debe continuar moderadamente como resultado del cambio en la estructura de edades de la población en edad de trabajar y de la creciente incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo. Por otro lado, la población en edad de trabajar debe reducir su ritmo de crecimiento. Lo que ocurra con la tasa de empleo y la tasa de desempleo va a depender del crecimiento de la demanda de trabajo.

1.3 Los Desajustes en el Mercado Laboral

Los desajustes en el mercado laboral se han reflejado históricamente en Colombia en dos dimensiones: por un lado, en las fluctuaciones en las tasas de desempleo abierto y en las tasas de subempleo o desempleo parcial de la fuerza de trabajo y por el otro, en fluctuaciones en los salarios o ingresos laborales de la población ocupada. El rápido proceso de urbanización que caracterizó al desarrollo del país en las décadas pasadas condujo a un excesivo crecimiento de la oferta de trabajo en las grandes áreas metropolitanas, que fueron el principal foco de atracción de migrantes rurales. Esta sobreoferta de trabajadores no calificados explica en buena parte los altos niveles de desempleo observados en la década del 60 y comienzos en la década del 70, y la caída en salarios mínimos y salarios reales en construcción, obras públicas y sectores, informales urbanos entre 1965 y 1975.

Simultáneamente se manifestó una escasez relativa de trabajadores calificados, que se reflejó en una tendencia creciente de los salarios reales urbanos en la industria fabril y en los servicios modernos, lo que condujo a una ampliación de los diferenciales de salarios entre trabajadores calificados y no calificados y a un deterioro en la distribución del ingreso. Este desequilibrio estructural entre la composición de la oferta y la demanda de trabajo por niveles de capacitación, condujo a un incremento substancial de los fondos públicos y privados para inversión en educación formal y en capacitación de la fuerza de trabajo. El sistema escolar, tanto público como privado, se expandió a tasas nunca vistas y el SENA amplió enormemente su cobertura en la formación de trabajadores calificados y semicalificados, con bajos niveles de escolaridad.

A mediados de la década del 70, el mercado de trabajo urbano da un viraje: las tasas de desempleo abierto tienden a reducirse, el sector informal urbano se tiende a contraer y los salarios reales tienden a crecer en todos los sectores. Los diferenciales de remuneración entre trabajadores calificados y no calificados tienden a disminuir y se observa una mejoría en la distribución de los ingresos laborales. Estas tendencias fueron reforzadas por la política laboral del sector público que incrementó los salarios mínimos en forma sostenida, revertiendo las tendencias del pasado, y se colocó del lado de los trabajadores en la conciliación de conflictos con más frecuencia que en períodos anteriores.

La recesión de la actividad económica que afectó al país entre 1980 y 1985 tomó al mercado de trabajo en un momento de fuerte expansión, que se fue atenuando a medida que la recesión se hacía más fuerte. A pesar de que la recesión se inicia en 1980 con la destorcida cafetera, el desempleo sólo se incrementa en forma significativa a partir de 1982. La inercia en los procesos de formación de salarios nominales, hizo que, frente a la caída en la tasa de inflación, ocasionada por la fuerte contracción de la demanda agregada en el período 1981-1984, los salarios reales crecieran significativamente, a pesar de la recesión y del fuerte aumento en los niveles de desempleo abierto a partir de 1982.

El fin de la recesión se inicia en 1984. En 1985 el programa de ajuste macroeconómico seguido por el gobierno, creó una pausa en la recuperación, la cual se manifiesta con vigor en el período 1986-1988. Coincidente con este proceso de recuperación en la actividad económica, las tasas de desempleo se reducen significativamente y la tendencia creciente de los salarios reales se atenúa, con la aceleración inflacionaria del período 1988-1989, y el estancamiento del crecimiento del empleo en este último año.

La década del 90 encuentra al mercado de trabajo en un proceso de franca reducción de los desequilibrios que caracterizaron a las tres décadas anteriores, especialmente a las décadas del 60 y del 80. Los niveles de desempleo han sobrepasado hacia abajo la barrera de dos dígitos y los salarios reales se han estabilizado en los últimos tres años. El sector informal urbano de la economía experimenta una importante transformación, con el crecimiento del sector de microempresas relativamente modernas y eficientes y la reducción de las formas más atrasadas de

empleo independiente, de trabajadores familiares y de servicio doméstico. Las grandes migraciones del campo a la ciudad del pasado han desaparecido y la oferta de trabajadores calificados se expande a un ritmo significativamente mayor que la oferta de trabajadores no calificados. En zonas rurales, comienza a observarse escasez de mano de obra. Los salarios reales en agricultura vienen creciendo desde mediados del 70. Esto es potencialmente una fuente importante de modernización del campo, en la medida en que induce una mayor mecanización y el uso de técnicas que no utilicen tanta mano de obra.

El gran reto del futuro será aprovechar adecuadamente las posibilidades que ofrece el mercado de trabajo colombiano a través de un mayor uso de este factor productivo.

2. LA DISPONIBILIDAD DE MANO DE OBRA

La disponibilidad futura de mano de obra, dados los altos niveles de desempleo y subempleo existentes en la actualidad, se convierte en un reto formidable para el sector empresarial, quien es el principal responsable por la creación de empleo productivo en la economía.

Esta disponibilidad en los comienzos del siglo XXI dependerá de las tendencias demográficas, socio-culturales y económicas del proceso de desarrollo nacional en esta década, que determinarán el ritmo de crecimiento de la población, según las tendencias de la mortalidad y la fecundidad, las migraciones internacionales, las propensiones a participar en la fuerza de trabajo por parte de diferentes grupos de la población y la cantidad de trabajo por unidad de tiempo que esta población económicamente activa está dispuesta a ofrecer en el mercado. Con excepción de la mortalidad, todas las otras variables dependen de decisiones individuales que reflejan las preferencias en cuanto a tamaño de familia, lugar de residencia, y uso del tiempo entre trabajo y otras actividades, decisiones que van a estar condicionadas por el crecimiento de los ingresos reales de la población, el crecimiento de los salarios reales, en comparación con otros países, y la oferta de cupos en establecimientos educativos, entre otros.

El Estado, por otro lado, tiene instrumentos de política que afectan esta disponibilidad: las políticas de salud y seguridad afectan los niveles de mortalidad y el nivel de bienestar de la población y esto afecta la oferta de trabajo; la oferta de métodos anticonceptivos y las políticas de planificación familiar del Estado y otras instituciones afectan los niveles de fecundidad; las políticas migratorias de Colombia y otros países afectan los flujos de inmigración y emigración internacional; la oferta de educación pública de bajo costo reduce la oferta de trabajo de la población escolar, retarda la edad de ingreso al mercado de trabajo y mejora el nivel de escolaridad de los aspirantes a ingresar en la fuerza de trabajo; en el mismo sentido actúa la oferta de programas de formación profesional en el SENA.

En estas condiciones, si bien existe una serie de factores extraeconómicos que afectan la disponibilidad de mano de obra y cuyas tendencias son fácilmente previsibles, hay también un conjunto de factores económicos, como los enunciados, algunos de los cuales caen en la órbita de los instrumentos de política del sector público, que afectan y modulan la oferta futura de trabajo.

Una vez precisada la disponibilidad global de mano de obra para la economía, una dimensión adicional muy relevante en la determinación de los procesos de ajuste en el mercado de trabajo, es la localización espacial o geográfica de esta futura población económicamente activa. En este contexto existen dos aspectos de especial importancia: uno es la distribución urbano-rural de la población, que condiciona la oferta de trabajo para actividades primarias - agricultura y minería- que se localizan en zonas rurales y para actividades secundarias y terciarias que se localizan preferencialmente en zonas urbanas. La otra dimensión es la ubicación de la población urbana según la jerarquía o nivel de urbanización de la ciudad de residencia, que determina el ritmo relativo de crecimiento de las grandes áreas metropolitanas frente a las ciudades intermedias y ciudades pequeñas.

Habida cuenta de estas consideraciones es, por lo tanto, necesario examinar las grandes tendencias demográficas, socioeconómicas y de la distribución geográfica de la población en el país, para poder precisar las grandes tendencias de la disponibilidad de mano de obra para la economía.

2.1 Tendencias Demográficas

El censo de población de 1985 enumeró 27.6 millones de personas, 18.6 millones en zonas urbanas y 9 millones en zonas rurales. Los indicadores de cobertura de viviendas indican que se censó el 96.2% de la población urbana y el 90.5% de la población rural. Con estas cifras, la población total centrada en junio 30 de 1985 fue 29.2 millones, 19.3 millones en zonas urbanas y 9.9 millones en zonas rurales. A esta población total en 1985 se ha llegado a través de un proceso de transición demográfica con fuertes disminuciones en la tasa total de fecundidad y en los niveles generales de mortalidad, tal como se reflejan en el continuo mejoramiento de la expectativa de vida al nacer. Adicionalmente, en las últimas décadas ha habido una importante emigración de colombianos al exterior, principalmente hacia los Estados Unidos y en menor medida hacia Venezuela y otros países limítrofes. La extensión de estos procesos se refleja en la fuerte desaceleración del crecimiento demográfico del país en las últimas cuatro décadas, como indica el cuadro No. 2.1:

CUADRO N° 2.1

TENDENCIAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION COLOMBIANA (% ANUAL)

Período	Urbana	Rural	Total
1951 - 1964	5.61	1.32	3.25
1964 - 1973	4.41	1.16	2.96
1973 - 1985	3.12	0.44	2.12

Con base en las tendencias esperadas de la fecundidad, la mortalidad y la migración internacional, el cuadro N° 2.2 presenta las proyecciones de lo que podría ser la población total y por zonas hasta comienzos del siglo XXI.

Cuadro N° 2.2

COLOMBIA -PROYECCIONES DE LA POBLACION TOTAL Y POR ZONAS- 1990 - 2000 (Miles)

Período	Urbana	Rural	Total	%	Urbano
1985	19.324	9.900	29.224		66.1
1985	19.324	9.900	29.224		66.1
1990	21.498	10.020	31.518		68.2
1991	21.906	10.025	31.931		68.6
1992	22.316	10.019	32.335		69.0
1993	22.740	10.010	32.750		69.4
1994	23.161	10.004	33.165		69.8
1995	23.567	9.997	33.564		70.2
1996	23.977	9.985	33.962		70.6
1997	24.387	9.970	34.357		71.0
1998	24.801	9.945	34.746		71.4
1999	25.220	9.922	35.142		71.8
2000	25.644	9.900	35.544		72.1

Tasas anuales de crecimiento (%)

1985-90	2.16	0.24	1.52
1990-95	1.85	-0.05	1.27
1995-2000	1.70	-0.19	1.15

Las tasas de crecimiento demográfico entre 1985 y el año 2000, indicadas en este cuadro, contrastan significativamente con el crecimiento de población entre 1951 y 1985 (ver cuadro N° 2.1). Del período de máximo crecimiento demográfico (1951-64) en que la población urbana creció al 5.61%, la población rural al 1.32% y la población total del país al 3.25%, la población urbana pasará en esta década a crecer por debajo del 2%, la población rural comenzará a decrecer ligeramente y la población total del país, que creció por encima del 2% entre 1973 y 1985 y pasó a crecer por debajo del 2% entre 1985 y 1990, deberá crecer a tasas inferiores al 1.5% en esta década, llegando a tasas cercanas a 1.24% por año en el último quinquenio de este siglo. Este comportamiento colocará a Colombia en los albores del siglo XXI, entre los países que han realizado una transición demográfica completa hacia bajos niveles de mortalidad y fecundidad, con una expectativa de vida al nacer cercana a los 70 años y con parámetros demográficos comparables a los prevalecientes en la década del 80 en los países más desarrollados.

La transición demográfica hacia menores niveles de mortalidad y fecundidad determinará un cambio importante en la composición por edades de la población, disminuyendo la participación de la población infantil (0-14) y aumentando la participación de la población en edad de trabajar (15-64) y la población en la tercera edad (65 y más). Como indica el cuadro N° 2.3, la aceleración del crecimiento demográfico antes de 1964, condujo a una fuerte ampliación de la base de la pirámide de edades de la población. A partir de ese año, la reducción en el ritmo de crecimiento demográfico ha venido reduciendo esta base y engrosando la pirámide en las edades intermedias y en la cúspide, a través de un envejecimiento paulatino de la población. De acuerdo con las proyecciones demográficas, para comienzo del Siglo XXI, la población menor de 15 años representará menos de 30% de la población total, la población en edad de trabajar (15 - 64) representará cerca de 65% y la población de 65 años y más alrededor de 5.3%. Este cambio gradual en la composición por edades de la población significa que la población en edad de trabajar crecerá hasta fines de siglo a un ritmo mayor que la población total y que el porcentaje de población en edad de jubilarse crecerá como proporción de la población en edad de trabajar, con implicaciones muy significativas para los sistemas de seguridad social del país.

Las cifras presentadas en este cuadro contrastan también con las utilizadas por la Misión de Empleo cuando sólo se conocían los resultados preliminares del censo de 1985.

Cuadro N° 2.3
COMPOSICION POR EDADES DE LA POBLACION COLOMBIANA

AÑO	0-14	15-64	65 Y MAS	TOTAL
1951	42.50	54.44	3.06	100.0
1964	46.64	50.36	3.00	100.0
1973	44.19	52.66	3.15	100.0
1985	36.07	60.01	3.92	100.0
1990	33.73	62.10	4.17	100.0
1995	31.69	63.64	4.67	100.0
2000	29.70	65.00	5.30	100.0

Fuentes: Censos de población DANE y proyecciones modelo SERES ajustadas.

2.2 Tendencias Socio-económicas

Participación Laboral

Las tendencias demográficas se reflejan sobre la oferta de trabajo disponible, a través de la magnitud que alcance la población en edad de trabajar. A partir de esta variable la oferta de trabajo depende de factores socio-económicos que determinan la propensión a participar en la fuerza de trabajo de diferentes grupos de la población y la cantidad de trabajo que están dispuestos a ofrecer en el mercado los que participan.

Para zonas urbanas, la tasa global de participación viene aumentando como resultado de la mayor participación femenina en la fuerza de trabajo y del cambio en la estructura etárea de la población, que se refleja en mayores tasas de crecimiento de la población adulta con mayor propensión a participar. La existencia de estos dos fenómenos sugiere que las tasas globales de participación (PEA sobre población de 12 años y más) continuarán creciendo hasta fin de siglo con una tendencia similar a la que se ha observado en los últimos años. La tasa global de participación de la población urbana pasó de 55.8 a 57.1 entre 1985 y 1990 y debe llegar a 59.2 en 1995 y a 60.9 en el año 2000, si continúan estas tendencias.

Escolaridad

La transformación estructural más importante, que continuará experimentando la población económicamente activa hasta fines de siglo, es el cambio en su composición por niveles de escolaridad. El cuadro N° 2.4 muestra las tendencias recientes de esta composición en zonas urbanas y su proyección hasta el año 2000. Como puede observarse, el cambio ha sido vertiginoso, gracias al rápido aumento en la escolaridad general de la población urbana en Colombia. Mientras en 1979 más de la mitad de la PEA tenía primaria o menos, en 1989 esta proporción se redujo a 1/3. Por otro lado, la población con nivel de secundaria pasó de 37.8% a 47.8% de la PEA y la población con alguna universitaria de 11.9% a 18.6%. De acuerdo con las tendencias observadas para comienzos del siglo XXI, más del 80% de la PEA tendrá algún año de secundaria o más y 23.5% de la oferta de trabajo será de personas con algún año de educación universitaria.

El empleo a comienzos del siglo XXI, por lo tanto, será cualitativamente muy diferente del observado en la década pasada. Para poder absorber productivamente esta fuerza de trabajo más educada, se requieren cambios muy significativos en la estructura ocupacional del empleo. Los sectores intensivos en mano de obra no calificada tenderán a enfrentar escasez de trabajo, lo cual forzará a su substitución por capital y mano de obra más calificada, y al aumento general de su productividad y de sus salarios reales. Los sectores intensivos en mano de obra calificada, por el otro lado, enfrentarán una oferta abundante de trabajo, lo cual tenderá a favorecer la ampliación de este tipo de empleo, reduciendo sus niveles de productividad y sus salarios relativos. La combinación de estas dos tendencias debe reflejarse en una mejor adecuación de la demanda de trabajo a las nuevas condiciones de oferta y eventualmente a una reducción en los diferenciales de salarios y a una mejoría en la distribución de ingresos laborales entre la población ocupada, tal como viene observándose en los últimos años.

Cuadro N° 2.4
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA URBANA SEGUN
NIVELES DE ESCOLARIDAD ALCANZADOS (%)

	1979	1985	1989	1995	2000
Sin educación	5.1	3.2	1.5	2.0	1.0
Primaria	45.2	37.0	31.6	25.2	19.0
Secundaria	37.8	43.5	47.8	52.2	56.5
Universitaria	11.9	16.0	18.6	21.3	23.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	

FUENTE : EH (DANE) para 7 ciudades (1979-1989) y proyecciones 1995, 2000 de acuerdo a las tendencias.

Composición por Grupos de Edad y Sexo

La composición actual de la población económicamente activa urbana por grupos de edad y sexo (ver cuadro N° 2.5) muestra que cerca de 45% de la oferta de trabajo es menor de 30 años y que cerca de 41% está entre 30 y 49 años. La proporción de menores de 30 llega a 50% para las mujeres y a 42% para los hombres. Por otro lado, un 41.6% de la PEA es de sexo femenino y un 58.4% masculino.

Hacia comienzos del siglo XXI dos tendencias generales deben observarse. Por un lado, debe aumentar, de acuerdo con las tendencias recientes, la proporción de mujeres en la fuerza de trabajo. Por otro lado, debe tender a concentrarse más la participación en los grupos de 20 a 59 años, a costa de los grupos más jóvenes, por su mayor asistencia escolar y de los más viejos, por la creciente cobertura de los fondos de jubilación. El resultado neto de estos cambios de estructura debe ser de todas maneras un incremento en la tasa global de participación de la población en edad de trabajar.

Cuadro N° 2.5

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA URBANA POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO (%)

Grupos de edad	Hombres	Mujeres	Total
12-14	0.8	0.7	0.8
15-19	7.7	9.3	0.4
20-29	33.4	40.1	36.2
30-39	24.9	27.2	25.8
40-49	16.0	14.1	15.2
50-59	11.0	6.2	9.0
60-69	5.0	1.8	3.7
70 +	1.2	0.6	0.9
Todos	100.0	100.0	100.0
TOTAL	58.4	41.6	100.0

FUENTE : EH (DANE) 7 ciudades, junio 1989.

Incidencia del Desempleo

El impacto social del desempleo depende de su incidencia relativa sobre diferentes grupos de la población. Como la familia es la unidad de consumo, el desempleo de unos miembros puede ser compensado con la mayor probabilidad de conseguir empleo de otros. Es por lo tanto importante hacer algunas consideraciones sobre quien soporta una mayor carga de este fenómeno y como pueden evolucionar las probabilidades relativas de estar en esta condición para diferentes miembros de la familia. El cuadro N° 2.6 muestra la incidencia que tuvo el desempleo en 1989 por grupos de edad, sexo y estado civil, en las siete ciudades incluidas en la encuesta de empleo y desempleo del DANE, que representa cerca del 46% de la oferta urbana de trabajo.

Alrededor de un desempleo promedio de 10.1%, la incidencia de este fenómeno es mucho mayor para mujeres que para hombres 13.8% frente a 7.5%. El diferencial es especialmente grande entre personas alguna vez casadas: 11.4% para mujeres, frente a 3.2% para hombres y el desempleo es muy alto para hombres y mujeres solteros: 15.1 y 16.9% respectivamente. La incidencia del desempleo disminuye con la edad y la experiencia laboral de la persona. Es de 23.1% para menores de 20 años, grupo en el cual es casi el doble para personas casadas que para solteros. Para personas de 20 a 50 años es sistemáticamente mayor para solteros que para casados. En general puede decirse que es significativamente menor para los trabajadores primarios - hombres casados de 20 a 59 años - que para el resto de la población.

En la medida en que la tasa de desempleo promedio tienda a caer en esta década, los grupos más favorecidos deben ser justamente aquellos que presentan en la actualidad la más altas tasas de desempleo específicas.

Cuadro N° 2.6

INCIDENCIA DEL DESEMPLEO SOBRE DIFERENTES GRUPOS DE POBLACION

Grupos de Edad	PEA(miles)			DESEMPLEO(miles)			TASAS DE DESEMPLEO		
	Alguna vez	Todos	casado soltero	Alguna vez	Todos	casado soltero	Alguna vez	Todos	casado soltero
10-19	375.5	25.9	349.6	86.7	10.0	76.7	23.1	38.6	21.9
20-29	1485.7	569.9	915.8	221.1	64.7	156.4	14.9	11.3	17.1
30-39	1060.0	814.8	245.2	65.5	44.5	21.0	6.2	5.5	8.6
40-59	992.7	888.3	104.4	37.2	31.5	5.7	3.7	3.5	5.5
60 +	190.5	176.1	14.4	5.7	5.4	0.3	3.0	3.1	2.4
TODOS	4104.3	2473.2	1631.1	416.3	156.2	260.1	10.1	6.3	15.9
HOMBRES	2398.6	1533.6	865.0	180.1	49.1	131.0	7.5	3.2	15.1
MUJERES	1705.7	940.7	765.0	236.1	107.1	129.1	13.8	11.4	16.9

FUENTE : EH (DANE), 7 ciudades, junio 1989.

2.3 Distribución Geográfica de la Futura PEA

De acuerdo con el censo de 1985, cerca de dos terceras partes de la población total del país vivía en cabeceras municipales y el resto en zonas rurales dispersas. Esta concentración de la población ha sido el resultado de un largo proceso de urbanización del país que ya lleva más de cuatro décadas. La principal fuente de este proceso ha sido la acelerada tasa de migración rural-urbana observada en el pasado y, aunque esta migración debe continuar en el futuro, su ritmo se viene desacelerando rápidamente. De acuerdo con estimativos de la misión de empleo, estas tasas, que estuvieron por encima del 2% anual en las décadas pasadas deben disminuir paulatinamente, como indica el siguiente cuadro.

	1985-90	1990-95	1995-2000	2000-2005
Tasas de Migración Rural-urbana (%)	1.81	1.60	1.35	1.20

Con estas tasas y dadas las proyecciones revisadas de crecimiento natural de la población rural del país, la población rural debe comenzar a disminuir en términos absolutos a mediados de la década. Por lo tanto, todo el crecimiento demográfico del país en la próximas décadas debe manifestarse en crecimiento de las ciudades; y, como indica el cuadro N° 2.2, la proporción de población en cabeceras debe continuar creciendo hasta llegar a representar un 72% de la población total del país en el año 2000.

La otra dimensión importante de la movilidad de la mano de obra es la migración internacional. Como mostró la Misión de Empleo, en las últimas tres o cuatro décadas ha habido una importante emigración de colombianos hacia Estados Unidos, Venezuela y otros países, que acumulativamente representa hoy en día cerca de un millón 300 mil colombianos residentes en el exterior. Hacia el futuro, este flujo emigratorio debe reducirse significativamente si mejoran las posibilidades de empleo en el país y eventualmente, el resto del mundo puede convertirse en una fuente de recursos humanos, si comienzan a aparecer síntomas de escasez de mano de obra.

3. LOS ESCENARIOS FUTUROS DE DEMANDA DE TRABAJO

El empleo que genere la economía colombiana en los próximos años dependerá de las trayectorias de crecimiento que siga el sector productivo nacional. Estas trayectorias, a su vez, están condicionadas por el crecimiento de la demanda interna, por su composición y por las tendencias del comercio internacional. Finalmente, el empleo que se puede crear con un crecimiento dado de la producción, depende de las tendencias de la productividad de la mano de obra, las cuales son función de las relaciones capital/trabajo en diferentes sectores de la economía y del ritmo de cambio tecnológico y modernización del aparato productivo nacional, que se pueda prever hacia el futuro.

Las condiciones para el despegue de la economía en la década del 90, después del estancamiento sufrido por el país en el período 1980-1985, se vienen sentando con la recuperación de los niveles de actividad económica en el período 1985-1990. Es por lo tanto pertinente revisar las trayectorias de crecimiento de la economía en este período reciente, antes de examinar los escenarios futuros de la economía y de la demanda de trabajo, hasta comienzos del Siglo XXI.

3.1 Condiciones Iniciales : Las Trayectorias de Crecimiento de la Economía en 1985-1990.

Después del ajuste del sector externo y del sector público del país en 1985, en que la economía creció sólo el 3%, los gastos de consumo del gobierno sufrieron una ligera contracción y la inversión total cayó 6.7%, lo que permitió un aumento del 17.7% en las exportaciones, el país entró en una senda de franca recuperación en el período 1986-1988. El PIB creció 5.8% en 1986, 5.1% en 1987, y 3.8% en 1988. El gasto de consumo del gobierno se aceleró significativamente y la inversión total mostró tasas por encima del 7% en este período. Las exportaciones, que tuvieron un comportamiento excepcional en 1985-86, se desaceleraron en el período 1987-1988, mientras el consumo privado tuvo una recuperación muy lenta.

En 1989, la economía tuvo una recesión de su crecimiento con respecto a lo observado en los tres años anteriores. La inversión disminuyó significativamente su ritmo de crecimiento y las exportaciones totales, con la caída en los ingresos de café, tuvieron un comportamiento mediocre.

Para 1990 se espera, de acuerdo con las proyecciones del modelo, una recuperación de crecimiento. El PIB debe crecer alrededor de 3.7%, jalonado por un crecimiento de 6.5% en las exportaciones y de 4.3% en la inversión total.

Cuadro N° 3.1

SIMULACION BASICA DE LA ECONOMIA COLOMBIANA EN EL PERIODO 1985- 1990

VARIABLE	AÑO						
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1985-90
(Tasas de Crecimiento)							
PIB	3.0	5.8	5.3	3.8	3.0	3.7	4.3
WL	2.6	5.1	5.3	4.8	3.1	3.5	4.4
gK	3.1	6.1	5.3	2.7	2.9	3.8	4.1
II	4.8	7.0	5.0	5.0	3.0	4.1	4.8

CH	2.8	3.0	3.8	3.3	3.3	3.0	3.3
CG	-0.2	1.4	6.1	14.2	4.6	3.0	5.8
I	-6.7	7.6	6.7	7.3	2.6	4.3	5.7
X	17.7	20.7	8.3	0.7	1.7	6.5	7.3
M	-1.6	5.3	3.6	11.7	3.6	3.8	5.6
CH	70.4	68.6	67.7	67.4	67.6	67.1	
CG	10.7	10.2	10.3	11.3	11.5	11.4	
I	17.2	17.5	17.7	18.3	18.2	18.3	

(% PIB)

X	13.6	15.5	16.0	15.5	15.3	15.7
M	11.9	11.9	11.5	12.5	12.6	12.6
BC	1.7	3.6	4.3	2.9	2.7	3.1
BSyT	-3.2	-3.9	-6.4	-7.0	-7.1	-7.1
BCC	-1.5	-0.3	-2.1	-4.1	-4.4	-4.0

FUENTE: Simulación, Modelo SERES VII, Misión de Empleo.

Convenciones cuadro N° 3.1

PIB	=	Producto interno bruto	WL	=	Total de salarios pagados en la economía
gK	=	Total de ingresos de otros factores productivos	II	=	Total de impuestos indirectos
CH	=	Consumo de los hogares	Cg	=	Consumo del gobierno
I	=	Inversión bruta total	X	=	Exportaciones
M	=	Importaciones	BC	=	Balanza comercial del país
BSyT	=	Balanza de servicios y transferencias	BCC	=	Balanza en cuenta corriente

El resultado de esta evolución para el quinquenio completo, 1985-1990, será un crecimiento promedio del PIB de 4.3%, significativamente superior al observado en el período 1980-1985, un crecimiento superior en los ingresos de trabajo, que en los ingresos de capital, por la fuerte expansión del empleo, durante la recuperación, un crecimiento alto de la inversión 5.7%; del consumo del gobierno 5.8% y de las exportaciones 7.3%, y un crecimiento relativamente moderado del consumo privado 3.3%.

3.2 Los Escenarios Futuros de la Economía

Con base en los trabajos de la Misión de Empleo se han calculado los requerimientos de mano de obra por sectores que son consistentes con el empleo observado en las últimas dos décadas. Estos requerimientos se han venido reduciendo con el aumento en la productividad de la mano de obra. El modelo supone en todos los escenarios, una sustitución gradual de capital por trabajo, para tasas de desempleo por debajo del 8%, y un cambio tecnológico exógeno, que aumenta la productividad media del trabajo en el sector agropecuario un 2% por año. Mediante el Modelo macroeconómico de largo plazo usado en esta Misión se puede proyectar el crecimiento de la economía hasta el Siglo XXI, bajo diferentes escenarios alternativos de desarrollo y derivar de allí, las demandas de trabajo por sectores. Agregando estas demandas a nivel urbano y rural y comparándolas con las tendencias esperadas de la oferta de trabajo, se puede proyectar el grado de utilización de esta fuerza de trabajo, medida por las tasas de desempleo resultantes^{2/}.

2/ Para una discusión de la especificación de este Modelo ver Manuel Ramírez "Modelo de Proyecciones Económicas", cap. 19 de los Informes de la Misión Chenerry, Tomo 2.

Para el análisis de estas tendencias del empleo se han planteado tres nuevos escenarios para el crecimiento futuro de la economía :

1. Un escenario pesimista, en que la inversión crece al 4.3% por año, la demanda se orienta hacia el mercado interno y las exportaciones presentarían un comportamiento muy pobre. En este escenario las exportaciones de café tendrían una tendencia decreciente de 2% por año; las exportaciones mineras (carbón, petróleo y ferroníquel), crecerían a un ritmo de sólo 2% por año y las exportaciones menores crecerían a un ritmo de 4% anual. En este escenario, no habría cambio tecnológico exógeno, excepto el que viene dándose en agricultura del 2% anual, y los procesos de modernización tendrían un ritmo más lento.
2. Un escenario moderadamente optimista, de desarrollo hacia afuera en el cual la inversión crecería al 4.3% por año, las exportaciones de café crecerían al 3% por año, las exportaciones mineras al 8% y las exportaciones menores al 6%; pero las restricciones a las importaciones a través de la licencia previa y los altos aranceles continuarán como en el pasado.
3. Un escenario optimista, en el cual la tasa de inversión se acelera hasta llegar a ser 25% del PIB en el año 2000 y se produce una importante apertura externa de la economía, inducida por un crecimiento de 3% anual en las exportaciones de café de 7% en las exportaciones mineras y de 10.6% en las exportaciones menores a partir de 1993. En este escenario se supone que los aranceles y las restricciones cuantitativas a las importaciones se reducen a un 75% de su nivel actual en 1995 y a un 50% en el año 2000.

De acuerdo con las proyecciones del modelo, para la década del 90 en estos tres escenarios alternativos (ver cuadro Nº 3.2), se tendrían los siguientes resultados, para las principales variables macroeconómicas :

Escenario 1 (Pesimista)

El producto interno bruto del país (PIB) crecería al 3.4% en el primer quinquenio del 90, por debajo del crecimiento observado en el período 1985-1990 y este crecimiento tendería a ahogarse en la segunda parte de la década por insuficiencia de demanda. Al depender prioritariamente del mercado interno, cuyos ingresos laborales (wL), de capital (gK), y los impuestos indirectos (II) crecerían todos a un ritmo similar al PIB, la expansión de demanda estaría restringida por el crecimiento de la producción. Esto limitaría el crecimiento del consumo de los hogares (CH) y del consumo del gobierno (CG). Las importaciones (M) crecerían a un ritmo mayor que las exportaciones (X), lo cual tendería a reducir la balanza comercial (BC), y frente a las necesidades de servir la deuda externa del país, que se reflejan en el saldo negativo de la balanza de servicios y transferencias (BSyT), se requeriría de un endeudamiento creciente con el exterior para financiar el déficit de la balanza en cuenta corriente (BCC). Los requerimientos de endeudamiento externo para sostener el crecimiento económico, hacen de éste, un escenario de alto riesgo cambiario.

Escenario 2 (Moderadamente Optimista)

El producto interno bruto del país crecería al 4.6% anual entre 1990 y 1995, por encima del crecimiento esperado para el quinquenio 1985-1990, y a diferencia del escenario anterior, este ritmo de expansión se aceleraría en el período 1995-2000, en que la economía crecería al 5.2% anual, superando, con este escenario de crecimiento hacia afuera, las tasas observadas en los períodos de más alto crecimiento en el pasado. El total de salarios pagados, los ingresos de capital y los recaudos por impuestos crecerían todos a un ritmo similar al PIB, manteniéndose la distribución funcional del ingreso, con un ligero aumento en la participación del capital y de los impuestos indirectos en el producto total. La inversión total se mantendría creciendo al 4.3% anual pero las exportaciones, y las importaciones acelerarían su ritmo de crecimiento en el período 1995-2000, lo mismo que el consumo de los hogares y el consumo del gobierno. Las exportaciones crecerían más rápidamente que las importaciones, en este escenario sin apertura generando un crecimiento acelerado de la balanza comercial del país y, a pesar del incremento en el déficit en la balanza de servicios y transferencias, esto permitiría reducir el déficit en cuenta corriente a menos de 3% del PIB, reduciendo a su vez las necesidades de endeudamiento externo. El riesgo cambiario en este escenario por crisis de balanza de pagos es mínimo.

Escenario 3 (Optimista)

En este escenario, el intento de llevar la tasa de inversión del nivel actual de 18.3% del PIB a 25% del PIB en el año 2000, conlleva un crecimiento de la inversión de 10% por año en el primer quinquenio de la década, muy superior al ritmo de inversión del pasado. Al mismo tiempo las condiciones optimistas supuestas para la economía internacional llevarían a un aumento de las exportaciones de 8.1% por año en este quinquenio, lo que haría viable la apertura externa de la economía, permitiendo un aumento de las importaciones de 8.1% anual. El crecimiento en este escenario estaría jalonado por la inversión y las exportaciones, y el consumo (privado y público) sólo crecería al 4.5% por año. En estas condiciones el crecimiento promedio de la economía entre 1990 y 1995 sería de 5.8% por año. El incremento en la capacidad productiva y la continuación de las condiciones favorables de la economía internacional para el segundo quinquenio de la década, permitirían aumentar el consumo privado al 8.1% anual y el consumo público al 8.2%, con una ligera reducción en el ritmo de inversión de la economía y la tasa de crecimiento del PIB se aceleraría a 8.4% anual en el período 1995-2000. Este ritmo de crecimiento del producto, induciría un crecimiento de las importaciones al 8.8% por año, superior al ritmo de crecimiento de las exportaciones de 8.6%.

Como resultado de este proceso de crecimiento, la balanza comercial del país pasaría de representar 3.1% del PIB en 1990 a 2.4% en el año 2000. La balanza negativa de servicios y transferencias, que representa 7.1% del PIB en 1990, pasaría a ser 6.3% del PIB en 1995 y 5.9% en el año 2000. Finalmente, la balanza en cuenta corriente, que resulta de sumar estas dos balanzas, pasaría de representar -4% del PIB en 1990 a -3.8% en 1995 y a -3.5% en el año 2000. Esta balanza tendría que ser financiada con recursos de endeudamiento externo, lo cual no parece difícil en un escenario como este, con una gran apertura externa y un alto ritmo de crecimiento en la economía.

La evolución del empleo y la situación del mercado de trabajo en la década del 90 van a depender de cual vaya a ser el escenario en el cual se desarrolle efectivamente la economía en el futuro. En el contexto de los tres escenarios probables planteados para la economía en la década del 90, es posible, mediante ejercicios de simulación con el modelo macroeconómico, describir las trayectorias probables del empleo y el desempleo hasta comienzos del Siglo XXI. A la discusión de estos temas se dirige el numeral siguiente.

4. PERSPECTIVAS DE GENERACION DE EMPLEO EN LA ECONOMIA COLOMBIANA

Con base en los escenarios probables de la economía en esta década, considerados anteriormente, se pueden discutir, en un contexto cuantitativo, las perspectivas de generación de empleo productivo que tiene el país hacia el futuro y la configuración probable que tendrá el mercado de trabajo colombiano en los albores del Siglo XXI. De acuerdo con la información disponible (ver cuadro N° 3.3), en 1985 se generaron 8 millones 245 mil empleos en la economía, de los cuales un 80.6% (6.64 millones) se generaron en actividades no agropecuarias y un 19.4% (1.6 millones) en actividades agropecuarias. Para 1990 el empleo total debe llegar a 10 millones 133 mil empleos, de los cuales 8.28 millones en actividades no agropecuarias (82.7%) y 1.74 millones en actividades agropecuarias (17.3%), lo cual significa que el empleo total habrá crecido en 1985-1990 al 4% por año, el empleo agropecuario, al 1.6% y el empleo no agropecuario, que tiende a coincidir con el empleo urbano, al 4.5% anual, ritmo superior al cual creció la oferta de trabajo urbana. En 1985, los sectores de producción de bienes (agropecuario, minería y petróleo, industria manufacturera, servicios públicos y construcción) generaron el 37.4% del total de empleos en la economía, mientras que los sectores de servicios generaron el 62.6% restante. La economía colombiana, desde el punto de vista del empleo, por lo tanto, es fundamentalmente una economía de servicios. Esta situación debe continuar hacia el futuro.

4.1 Los Escenarios Futuros de Demanda de Trabajo por Sectores

Como indica el cuadro N° 3.4, entre 1985 y 1990 se crearon cerca de 1 millón 768 mil empleos nuevos en la economía. Un promedio de 350 mil empleos por año. El sector líder en esta generación de nuevos empleos fue el sector de comercio, que creó más de 600 mil empleos, un 34.4% del total de nuevos empleos. Le siguió en

importancia el sector de minería y petróleo, con 286 mil nuevos empleos, un 16.2% del total, y el sector de servicios personales y el gobierno, que representaron el 12.8% y el 11.4% del total de nuevos empleos generados, respectivamente. Se destaca la poca importancia como generadores de empleo directo del sector agropecuario (7.5%), de la industria manufacturera (6.8%) y de la construcción (5.6%), que tradicionalmente se han considerado los pivotes del desarrollo nacional, junto con el sector de minería y petróleo. Esta aparente paradoja se resuelve cuando se tiene en cuenta el impacto indirecto que tiene el crecimiento de la producción de estos sectores sobre la generación de empleo en los sectores de comercio, transporte y servicios, a través del valor agregado por ellos a la producción agropecuaria, industrial, constructiva y minera, hasta llevar sus productos a nivel del consumidor final.

La generación de nuevos empleos en la economía, en la década del noventa en los diferentes escenarios probables del desarrollo nacional considerados, de acuerdo con las proyecciones del modelo, aparecen indicados también en el cuadro N° 3.4. Como puede observarse, en el escenario 1 (Pesimista), de desarrollo hacia adentro sin modernización tecnológica, se crearían 3.13 millones de empleos en la economía en la década del 90, de los cuales el 4.7% tendría que crearse en el sector agropecuario. El sector de comercio, que incluye comercio al por mayor y al por menor, es el sector más importante desde el punto de vista de la generación de empleo. Sería responsable del 34.4% de la generación de nuevos empleos en la década del 90 en este escenario. Le sigue en importancia el sector de minería y petróleo con 16.2% de los nuevos empleos y luego los sectores de servicios personales y a las empresas con 12.8% y el gobierno con 11.4%. Llama la atención la poca importancia que continuarían teniendo en este escenario para la generación de empleo, la industria manufacturera (7.2%) y la construcción (7%).

En el escenario 2 (moderadamente optimista) las condiciones más favorables supuestas para la economía internacional y el mantenimiento del actual sistema de control a las importaciones, llevarían a un incremento del total de nuevos empleos generados en la década del 90. En lugar de los 3.13 millones del escenario 1, se tendría 3.45 millones de nuevos empleos en este escenario, 324 mil empleos más que en el escenario anterior. Los sectores más beneficiados directa e indirectamente con el aumento de exportaciones serían los sectores agropecuarios, minas, petróleo y transporte. El sector de la industria manufacturera mantendría su posición y los sectores de comercio y servicios disminuirían su importancia relativa en la generación de empleo.

En el escenario 3 (optimista), con las mismas condiciones supuestas para la economía internacional, la aceleración de la tasa de inversión, compensada parcialmente por la apertura de las importaciones, llevaría a la creación en la década del 90, de cerca de 588 mil empleos más que en el escenario anterior. Los sectores que más se beneficiarían, directa e indirectamente, de esta aceleración de la inversión con apertura de las importaciones serían: en primer lugar, el sector de la construcción, que pasaría a ser responsable de 10.5% de los nuevos empleos, frente a 4.6% en el escenario anterior; en segundo lugar, el sector agropecuario; en tercer lugar la industria manufacturera y finalmente los sectores de comercio y transporte.

El sector de comercio, que debe generar entre 1 millón 238 mil y 1 millón 550 mil empleos en los próximos 10 años, constituyéndose en el sector más importante para la generación de empleo en la economía, merece un tratamiento especial. Es un sector muy heterogéneo que incluye comercio al por mayor y al por menor y presenta un alto grado de informalidad en el empleo. Su alta capacidad de absorción de mano de obra se explica por la alta dispensación que presentan los establecimientos comerciales para llegar al consumidor final, por la alta intensidad de mano de obra en sus procesos y el lento ritmo de cambio tecnológico en ellos. La introducción de modernos centros comerciales no es un contrapeso significativo a estas tendencias generales. Una proporción muy alta de la ocupación total en el sector se origina en vendedores ambulantes y pequeñas tiendas y locales comerciales a nivel de barrio. El empleo en este sector depende del crecimiento de la producción nacional y de su comercio internacional.

Otro sector que es importante desde el punto de vista del empleo es el sector de servicios personales, que incluye los servicios educativos, médicos y de salud, servicios recreativos, hoteles, cafés, restaurantes y servicios de reparación. De todos estos el subsector de hotelería y turismo es el que presenta un mayor potencial de crecimiento. Con políticas adecuadas de promoción a nivel nacional e internacional, el turismo podría ser uno

Cuadro N° 3.2

**PROYECCIONES DE LA ECONOMIA COLOMBIANA
HASTA EL SIGLO XXI**

ESCENARIO	HISTORICO	1		2		3	
	1985-90	90-95	95-2000	90-95	95-2000	90-95	95-2000
(Tasas de Crecimiento anual, %)							
PIB	4.3	3.4	3.3	4.6	5.2	5.8	8.4
WL	4.4	3.4	3.3	4.5	5.1	5.7	8.2
gK	4.1	3.4	3.3	4.6	5.3	5.7	8.6
II	4.8	3.3	3.3	4.8	5.3	6.7	8.6
CH	3.3	3.4	3.3	4.3	5.1	4.5	8.1
CG	5.8	3.5	3.3	4.5	5.2	4.5	8.2
I	5.7	4.3	4.3	4.3	4.3	10.0	9.5
X	7.3	2.1	2.3	6.2	6.4	8.1	8.6
M	5.6	3.7	3.6	4.6	5.1	7.9	8.8
(% PIB)							
	1985 1990	1995 2000	1995 2000	1995 2000	1995 2000	1995 2000	1995 2000
CH	70.4 67.1	67.3 67.3	66.2 65.9	62.9 62.0			
CG	10.7 11.4	11.5 11.5	11.4 11.3	10.9 10.8			
I	17.2 18.3	19.2 19.2	18.1 17.4	23.7 25.0			
X	13.6 15.7	14.7 14.0	17.0 17.9	17.2 17.3			
M	11.9 12.6	12.8 13.0	12.6 12.6	14.7 15.0			
BC	1.7 3.1	1.9 1.0	4.3 5.4	2.5 2.4			
BSyT	-3.2 -7.1	-6.9 -6.8	-7.4 -7.6	-6.3 -5.9			
BCC	-1.5 -4.0	-5.0 -5.8	-3.0 -2.2	-3.8 -3.5			

Escenario 1 - Pesimista, exportaciones café -2%, Minería 2%, otros 4%, inversión 4.3%

Escenario 2 - Básica, exportaciones café 3%, Minería 8%, otros 6.0%, inversión 4.3%

Escenario 3 - Optimista, exportaciones café 3%, Minería 7%, otros 10.7%, inversión 9.5%
(25% del PIB en 2000). + apertura de importaciones, eliminación licencia
previa y reducción de aranceles a 75% en 1995 y 50% en 2000.

Fuente : Simulaciones Modelo SERES VII, Misión de Empleo

Cuadro N° 3.3

**PROYECCIONES DE EMPLEO EN LA ECONOMIA
COLOMBIANA HASTA EL SIGLO XXI
(Miles)**

A—O SECTOR ESCENARIO	1985	1990	1 9 9 5			2 0 0 0		
	Historico	1 2, 3	1	2	3	1	2	3
Agropecuario	1604	1736	1805	1884	1958	1883	1913	2052
Mineria y Petr	490	776	931	1040	1010	1092	1286	1134
Industria Mfa	528	648	766	785	817	874	890	961
Servicios Publicos	89	108	126	131	133	144	149	155
Construcción	370	469	571	568	735	687	628	893
Sub-total Bienes	3081	3737	4199	4408	4653	4680	4866	5195
Comercio	2914	3523	4128	4259	4375	4761	4829	5073
Transporte	276	335	389	409	420	443	466	494
S. Financieros	89	106	124	128	130	143	146	150
S. Personales	1262	1489	1740	1788	1756	2007	2026	2013
Gobierno	623	824	967	996	979	1112	1131	1128
Sub-total Servicios	5164	6277	7348	7580	7660	8466	8598	8858
Empleo Total	8245	10014	11547	11988	12313	13146	13464	14053
Empleo no agr.	6641	8277	9737	10103	10354	11258	11552	12001

Escenario 1 - Pesimista : exportaciones café 2%, Minería 2%, otros 4%
 Escenario 2 - Basico : exportaciones café 3%, Minería 8%, ptros 6%
 Escenario 3 - Optimista : exportaciones café 3%, Minería 9%, otros 6.6%
 + cambio tecnológico exógeno 2%, agricultura
 1% resto.

Fuente : Simulaciones, Modelo SERES VII, Misión de empleo.

de los pilares del desarrollo del país en el Siglo XXI. En 1980 Venezuela y Ecuador aportaron casi un millón de turistas por año, mientras el resto del mundo, no aportó más de 250 mil. Hoy en día el turismo Venezolano prácticamente ha desaparecido, el Ecuatoriano equivale a unos 500 mil turistas-año y fuera de esto sólo hay unos 30 mil turistas canadienses y unos pocos del resto del mundo, cifras realmente insignificantes con respecto al potencial turístico del país. Para promover el desarrollo del sector se necesitarían por lo menos dos conjuntos de políticas: por un lado, dotar a la Corporación Nacional de Turismo de recursos suficientes para promover la imagen de Colombia en el exterior y, por otro lado, reestablecer el crédito de Proexpo, suspendido en 1982, para que el sector privado pueda ampliar la capacidad hotelera efectiva del país.

Cuadro N° 3.4

GENERACION DE NUEVOS EMPLEOS EN LA ECONOMIA COLOMBIANA

Período	1985 -1990	1990-200		
Escenario Sector	Histórico	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
(Miles de Empleos)				
Agropecuario	132	147	177	316
Minas y Petróleo	286	316	510	358
Industria Mfg.	120	226	242	313
Serv. Públicos	19	36	41	47
Construcción	99	218	159	424
Comercio y Turismo	609	1238	1306	1550
Transporte	59	108	131	159
S. Financiero	17	37	40	44
S. Personales	227	518	537	524
Gobierno	201	288	307	304
Empleo Total	1768	3128	3452	4040
Empleo no Agr.	1636	2981	3275	3724
(Estructura Porcentual, %)				
Agropecuario	7.5	4.7	5.1	7.8
Minería y Petróleo	16.2	10.1	14.8	8.9
Industria Mfg.	6.8	7.2	7.0	7.7
Serv. Públicos	1.1	1.1	1.2	1.2
Construcción	5.4	7.0	4.6	10.5
Comercio y Turismo	34.4	39.6	37.8	38.4
Transporte	3.3	3.5	3.8	3.9
S. Financieros	1.0	1.2	1.2	1.1
S. Personales	12.8	16.6	15.6	13.0
Gobierno	11.4	9.2	8.9	7.5
Empleo Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Empleo no Agr.	92.5	95.3	94.9	92.2

FUENTE : Cuadro N° 3.3

4.2 El Mercado de Trabajo Urbano

El mercado de trabajo urbano está constituido esencialmente por las actividades no agropecuarias por el lado de la demanda y por la población económicamente activa residente en cabeceras municipales por el lado de la oferta. Aunque hay actividades no agrícolas en zonas rurales, y población ocupada en el sector agropecuario que reside en cabeceras municipales, ambas son marginales a la vocación productiva de cada zona. Con base en esta simplificación del mercado se pueden comparar la oferta de trabajo en zonas urbanas, con la demanda de trabajo en actividades no agrícolas, para tener un indicador del desequilibrio entre la oferta y demanda en el mercado de trabajo, que se aproxima bastante al desempleo medido en zonas urbanas, a través de las encuestas de hogares que el DANE realiza periódicamente.

De acuerdo con las proyecciones del modelo macroeconómico en los tres escenarios alternativos considerados (ver cuadro N° 3.6) la oferta de trabajo urbana (PEA) que creció al 3.3% en el período 1985-1990, debe reducir su ritmo de crecimiento a 3.2% en el período 1990-1995 y a 2.6% por año en el quinquenio 1995-2000, a pesar del aumento en las tasas de participación (TP), debido a la importante reducción en el ritmo de expansión de la población urbana en edad de trabajar (PET), que luego de crecer al 2.83% por año entre 1985 y 1990, debe expandirse al 2.46% anual entre 1990 y 1995 y al 2% por año entre 1995 y el año 2000, de acuerdo con las tendencias calculadas.

Como resultado de la fuerte recuperación de los niveles de actividad económica en el período 1985-1990, el empleo urbano creció a un ritmo promedio de 4.4% en este quinquenio y la tasa de desempleo urbana pasó de 14.3% de la PEA en 1985 a 9.8% esperada para 1990, una reducción de cerca de 46% en dicha tasa.

En el período 1990-1995, el empleo urbano se expandiría al 3.4% anual en el escenario 1 (pesimista) de desarrollo hacia adentro. El crecimiento del empleo urbano sería mayor, 4.1%, si mejoran las perspectivas de las exportaciones (escenario 2) y aun más rápido, 4.4% por año, si además hay un ritmo más elevado de inversión y se permite una mayor apertura de las importaciones.

Como resultado de la interacción entre la oferta y la demanda de trabajo, el curso que siga el desempleo urbano va a depender de la trayectoria efectiva a través de la cual se desenvuelva la economía colombiana en el futuro. Si el desarrollo siguiera la trayectoria indicada por el escenario 1 (pesimista), las tasas de desempleo urbano se mantendrían altas hasta 1993, a nivel de 9.8%, y comenzarían a caer gradualmente a partir de 1994. Si el escenario 2, de crecimiento liderado por las exportaciones fuera la mejor representación de lo que va a pasar con la economía, las tasas de desempleo experimentarían desde ya una rápida disminución, para situarse alrededor de 5.4% en 1995 y de 4.4% en el año 2000. Finalmente, si la economía crece de acuerdo con los supuestos del escenario 3, apertura externa con alto ritmo de inversión, la caída en las tasas de desempleo sería aún más pronunciada, llegando a un nivel de 3% en 1995 y de 0.7% en el año 2000.

En el período 1996-2000, la generación de empleo urbano reduciría su ritmo de crecimiento en todos los escenarios, pero manteniéndose en todos ellos por encima del ritmo de crecimiento de la oferta de trabajo. Esto significa que, casi independientemente de lo que pase con la economía, en los albores del Siglo XXI, se tendrá una situación del mercado de trabajo, con tasas de desempleo muy inferiores a las observadas hasta el momento. La reducción esperada en el ritmo de crecimiento del empleo, cualquiera que sea el escenario futuro de la economía en el segundo quinquenio de esta década, se explica por la substitución de capital por trabajo en todos los sectores, para acomodar una oferta de capital que crece más rápido que la oferta de trabajo. La mayor cantidad de capital por trabajador, aumentará la productividad y los salarios reales en la economía, siendo esta una fuente importante de expansión de la demanda interna. Esta expansión es mayor en el escenario 3, por el mayor crecimiento de la productividad de la mano de obra asociada con él.

La caída en las tasas de desempleo deben llevar a la economía en los albores del Siglo XXI a un mercado de trabajo mucho más equilibrado que en el pasado.

Cuadro N° 3.5

**TASAS DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO
HASTA EL SIGLO XXI
(% anual)**

PERIODO SECTOR ESCENARIO	85-90			1990 - 1995			1995 - 2000			1990 - 2000		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Agropecuario	1,6			0,8	1,6	2,4	0,8	0,3	0,9	0,8	1,0	1,7
Minería y Petróleo	9,6			3,7	6,0	5,4	3,2	4,3	2,3	3,5	5,2	3,9
Industria Mfa	4,2			3,4	3,9	4,7	2,7	2,5	3,3	3,0	3,2	4,0
Servicios Públicos	3,9			3,1	3,9	4,3	2,7	2,6	3,1	2,9	3,3	3,7
Construcción	4,9			4,0	3,9	9,4	3,8	2,0	4,0	3,9	3,0	6,7
Comercio	3,9			3,2	3,9	4,4	2,9	2,5	3,0	3,1	3,2	3,7
Transporte	4,0			3,0	4,1	4,6	2,6	2,6	3,3	2,8	3,4	4,0
S. Financieros	3,6			3,2	3,8	4,2	2,9	2,7	2,9	3,0	3,3	3,5
S. Personales	3,4			3,2	3,7	3,4	2,9	2,5	2,8	3,0	3,1	3,1
Gobierno	5,8			3,3	3,9	3,5	2,8	2,6	2,9	3,0	3,2	3,2
Empleo Total	4,0			2,9	3,7	4,2	2,6	2,3	2,7	2,8	3,0	3,4
Empleo no agr.	4,5			3,3	4,1	4,6	2,9	2,7	3,0	3,1	3,4	3,8

FUENTE : Cuadro N° 3.3

**PROYECCIONES DEL MERCADO DE TRABAJO URBANO
EN DIFERENTES ESCENARIOS
(Miles)**

A—O	OFERTA DE TRABAJO			1			2			3		
	PET	TD	PEA	EMPLEO	DES	TD(%)	EMPLEO	DES	TD(%)	EMPLEO	DES	TD(%)
1985	13884	55,8	7751	6644	1108	14,3	6649	1108	14,3	6644	1108	14,3
1990	15964	57,1	9121	8232	889	9,8	8277	845	9,3	8344	778	8,5
1991	16431	57,5	9448	8526	922	9,8	8620	829	8,8	8686	763	8,1
1992	16886	57,9	9777	8821	956	9,8	9006	771	7,9	9099	679	6,9
1993	17306	58,4	10107	9119	988	9,8	9423	684	6,8	9508	600	5,9
1994	17670	58,8	10390	9424	966	9,3	9789	601	5,8	9958	433	4,2
1995	18026	59,2	10676	9737	938	8,8	10103	573	5,4	10354	321	3,0
1996	18422	59,5	10961	10059	901	8,2	10401	560	5,1	10718	243	2,2
1997	18773	59,9	11245	10393	853	7,6	10694	551	4,9	11059	187	1,7
1998	19148	60,2	11527	10702	826	7,2	10984	544	4,7	11384	143	1,2
1999	19513	60,6	11825	10985	822	7,0	11270	537	4,5	11698	108	0,9
2000	19925	60,9	12132	11258	823	6,8	11552	529	4,4	12001	80	0,7
TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL (%)												
1985-90	2,8		3,3	4,4			4,5			4,7		
1990-95	2,5		3,2	3,4			4,1			4,4		
1995-2000	2,0		2,6	2,9			2,7			3,0		

PET = Población en edad de trabajar

TP = Tasa global de participación (PEA/PET)

PEA = Población económicamente activa

DES = Total de desempleo

TD = Tasa de desempleo

FUENTE : Simulación, Modelo SERES VII, Misión de Empleo

La pregunta es cuál puede ser el funcionamiento del mercado del trabajo urbano en estas condiciones, con niveles de desempleo decrecientes. En el escenario 1 (pesimista) en que la caída en la tasa de desempleo es gradual, llegando a un nivel mínimo de 6.8% en el año 2000, frente a una oferta de trabajo que crecería al 2% a finales de la década, se tendría un margen suficiente de disponibilidad de mano de obra como para que la economía no se recaliente con aumentos excesivos en los costos de producción originados en las presiones laborales por mayores salarios. En el escenario 2 (moderadamente optimista) con tasas de desempleo de 4.4% a finales de la década, se estaría posiblemente en el límite mínimo del desempleo friccional y voluntario requerido para un normal funcionamiento de la economía, sin presiones inflacionarias, habiéndose eliminado la componente estructural e involuntaria del desempleo, que ha estado presente en las altas tasas de desempleo observadas en Colombia en las últimas décadas.

Finalmente, en el escenario 3 (optimista) con tasas de desempleo por debajo de 4% a partir de 1995, la economía colombiana entraría en una etapa de fuerte recalentamiento, con excesivas presiones inflacionarias por el lado de los salarios. En las condiciones supuestas para este escenario es difícil que la economía logre las altas tasas de crecimiento proyectadas, sin un esfuerzo mucho mayor de modernización del aparato productivo del país, que permita un crecimiento mucho más acelerado de la productividad y una reducción en los requerimientos de mano de obra.

4.3 El Mercado de Trabajo Rural

Dada la gran dispersión de las actividades rurales, no hay un conocimiento ni medianamente adecuado de cómo funciona el mercado de trabajo rural. Por el lado de la oferta, la componente más importante es la oferta de trabajo de la población rural dispersa, que como se discutió en el numeral 2.1 (cuadro N° 2.2), se debe mantener prácticamente estacionaria en esta década alrededor de 9.9 millones de habitantes. Cualquier aumento de la oferta de trabajo de este segmento de la población, por lo tanto, sólo puede provenir de aumentos en su propensión a participar en actividades económicas. Un aumento adicional en la oferta de trabajo para actividades agropecuarias puede provenir de la población urbana residente en cabeceras municipales cercanas a zonas agrícolas, en la medida en que mejoren los sistemas de transporte rural, lo cual tendería a aliviar los niveles de desempleo urbano. El margen, sin embargo, no es considerable, a menos que mejoren significativamente los salarios reales rurales.

Por el lado de la demanda, la principal fuente de empleo es el sector agropecuario, incluyendo el beneficio del café, como actividad rural. En menor medida ciertas actividades primarias, asociadas con la extracción minera, se pueden considerar también como actividades rurales. De acuerdo con las proyecciones de empleo en los 3 escenarios considerados, el empleo en el sector agropecuario pasaría de 1 millón 736 mil en 1990 a una cifra entre 1.9 y 2.05 millones de empleos en el año 2000, que representaría apenas un 20% de la población rural en ese año. Suponiendo una tasa bruta de participación cercana al 40%, inferior a la esperada para zonas urbanas de 47.3%, la oferta de trabajo rural sería de cerca de 4 millones de habitantes. Esto significa que el sector agropecuario considerado sólo estaría absorbiendo en forma directa un 50% de la oferta de trabajo rural. En estas condiciones : o bien una alta proporción de esta fuerza de trabajo rural está dedicada a otras actividades no muy bien especificadas (minería, comercio, transporte rural, servicios, industrias artesanales, etc.); o los niveles de subempleo y desempleo rural son muy altos. Sin un conocimiento más adecuado de la situación de empleo rural, es imposible evaluar si los aumentos de empleo en la agricultura previstos en los diferentes escenarios considerados son factibles o no. En primera aproximación no parece haber ningún problema para conseguir la oferta de trabajadores para llenar los puestos de trabajo que se deben crear en el futuro. Sin embargo, se requerirían estudios más detallados del mercado de trabajo rural para poder llegar a una conclusión más definitiva.

4.4 Evolución del Grado de Informalidad en el Empleo

El grado de informalidad en la economía está asociado con el crecimiento del empleo no asalariado, en relación al empleo asalariado, en empresas familiares o de trabajadores por cuenta propia, y con el crecimiento de microempresas que aunque contratan trabajo asalariado, no cumplen con todas las obligaciones laborales que impone el régimen laboral vigente. De acuerdo con estudios realizados por la misión de empleo esta última

situación es la norma en empresas de menor de 10 trabajadores, que escapan al control de los organismos del Estado.

Como se vio en el capítulo 1 (ver cuadro N° 1.2), a mediados de la década del 80, cerca de 56% del empleo urbano se podría considerar informal de acuerdo con esta definición. De este sector informal, un 55% son diferentes formas de empleo no asalariado, y 45% son asalariados en empresas de menos de 10 trabajadores, constituidos por un 58.3% de los obreros de la construcción que son subcontratados temporalmente durante la duración de las obras y un 51.1% del empleo asalariado fuera del sector de la construcción y del sector de industria manufacturera, principalmente en comercio, restaurantes y hoteles, servicio doméstico y servicios personales. En el sector rural, el núcleo central de "informalidad" lo constituye la economía campesina minifundista, de carácter familiar, que de acuerdo con estimativos realizados en la Misión de Empleo, puede representar 64% del empleo rural total (ver cuadro N° 1.1).

Hacia el futuro, la evolución del grado de informalidad en la economía va a depender del ritmo que alcancen los procesos de modernización. Dentro de los escenarios considerados, el escenario 1, de desarrollo hacia adentro, con crecimiento lento de las exportaciones puede significar, un gran crecimiento de la informalidad rural, con una fuerte expansión del empleo en la economía campesina. Con respecto al empleo urbano podría decirse lo siguiente: en el escenario 1, podría haber crecimiento de la informalidad. En el escenario 2 con crecimiento de las exportaciones pero sin apertura de importaciones, posiblemente la informalidad tienda a reducirse, porque el mayor crecimiento de la economía induciría un mayor empleo asalariado. En el escenario 3, definitivamente se daría una reducción sustancial en el grado de informalidad, porque todos los factores, operarían en esta dirección: el mayor crecimiento de la economía induciría un crecimiento aún mayor en la generación de trabajo asalariado, que en el caso anterior, y el cambio tecnológico, asociado con la modernización del aparato productivo, llevaría a un aumento de la productividad y de los salarios reales en el sector asalariado de tal magnitud que se reduciría la oferta de trabajo para actividades informales y se produciría una contracción del empleo informal remanente.

5. POLITICAS FUTURAS PARA LA GENERACION DE EMPLEO PRODUCTIVO

El análisis de la evolución del empleo en Colombia en las últimas décadas permite sacar las siguientes conclusiones:

- Ha habido una alta movilidad rural-urbana de la población, que le ha dado una alta flexibilidad al mercado de trabajo para resolver el problema del desempleo estructural en el campo, al costo de agravar temporalmente el desempleo estructural en las ciudades.
- Ha habido un crecimiento sostenido de las tasas de participación laboral, que ha compensado parcialmente la disminución en el ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar en zonas urbanas.
- Han existido altos niveles de desempleo estructural y fluctuaciones cíclicas importantes en la tasa de desempleo asociadas con las fluctuaciones en los niveles de actividad económica.
- Los sectores formales de la economía, y en particular la industria manufacturera, han perdido dinamismo para generar empleo productivo.
- Ha habido un crecimiento sostenido del grado de informalidad en el mercado de trabajo urbano, pero en los últimos años su composición ha variado a favor de microempresas más eficientes y productivas en desmedro de las formas más atrasadas de trabajo familiar, independiente y doméstico.
- Los salarios reales han crecido en forma sistemática, con pequeñas fluctuaciones alrededor de una tendencia creciente, desde 1976.

La movilidad de la mano de obra y la creciente incorporación de personas en edad de trabajar a la fuerza de trabajo son simultáneamente un reto y un problema para la economía. El inmenso esfuerzo que ha hecho el país por

aumentar los niveles de educación y la capacitación técnica de esta oferta de trabajo, hacen de los recursos humanos del país una fuente cada vez más importante y valiosa para su desarrollo económico. Plantean un problema, por la presión que crean sobre los servicios públicos básicos, la vivienda y en general sobre la infraestructura urbana, especialmente en las grandes áreas metropolitanas, y por la presión que ejercen sobre el aparato productivo para la creación de empleo. El desempleo es un problema social con amplias secuelas negativas, que explican en buena parte la situación de inseguridad que vive el país en estos momentos. Resolver el problema del empleo tiene que ser un punto central de la agenda de políticas públicas, para que la sociedad colombiana ingrese al Siglo XXI, con un país, donde los individuos se sientan partícipes de la gran empresa del desarrollo nacional y donde existe un consenso fundamental sobre la justicia, con base en una equitativa distribución de las posibilidades de progreso.

Objetivos de una Política de Empleo

Existen dos grandes estrategias para aumentar la absorción de empleo en la economía. La primera es promover la utilización de técnicas más intensivas en mano de obra, mediante la distribución extensiva del capital en los procesos productivos. Este resultado se podría lograr con políticas que reduzcan el costo de la mano de obra frente al costo del capital, a través de políticas restrictivas de salarios, devaluación y reducción de los costos no salariales de la mano de obra. La segunda es promover el crecimiento de la producción mediante políticas que estimulen la demanda interna y externa, y que promuevan una mayor productividad de los factores productivos, mediante procesos de modernización que permitan simultáneamente aumentar los salarios reales en la economía. Para elegir cual de estas dos estrategias es la más indicada para enfrentar los problemas del mercado de trabajo en esta década, es importante tener claridad sobre cuáles deben ser los objetivos de una política de empleo, frente a las tendencias que se observan en la oferta y la demanda de mano de obra. De la discusión anterior, queda claro que hacia el futuro no existirá un problema grave de empleo, en el sentido de una insuficiencia de puestos de trabajo para dar ocupación a la población a trabajar. En todos los escenarios considerados, aun en el más pesimista, las tasas de desempleo tenderían a caer en los albores del Siglo XXI. La escogencia es, por lo tanto, entre cual de las trayectorias de empleo permite generar un mayor ritmo de crecimiento económico y de avance en los niveles de vida de su población.

La primera estrategia permitiría posiblemente una más rápida absorción de empleo en la economía, pero al costo de reducir los salarios reales, limitar la expansión del mercado interno, producir un deterioro de los términos de intercambio y orientar en forma excesiva la demanda hacia los mercados externos, disminuyendo el abastecimiento de productos básicos en el país.

La segunda estrategia posiblemente no absorba tanta mano de obra como la primera, pero combina el empleo, con otros beneficios que pueden ser mucho más valiosos para la sociedad, como son la posibilidad de un crecimiento sostenido en los salarios reales, de acuerdo con los crecimientos de la productividad, la posibilidad de obtener las ganancias del cambio tecnológico incorporado en el capital a través de un mayor ritmo de inversión, y en general los beneficios de la modernización de la economía, que no se darían con la misma intensidad en un escenario de bajos salarios. En el mundo moderno, el desarrollo económico es mucho más al resultado del cambio tecnológico y la modernización, que de la utilización extensiva de los recursos primarios. Además esta puede ser una trayectoria de menor costo social.

Dadas las tendencias del mercado de trabajo, es claro que la segunda estrategia es la más indicada. La economía colombiana no necesita acelerar más la absorción de empleo, sino mejorar los niveles de productividad de su mano de obra. La puesta en práctica de esta segunda estrategia, implica todo un paquete de políticas económicas para garantizar un crecimiento adecuado del empleo asalariado en la economía, para aumentar la productividad del trabajo, especialmente en los sectores informales y para disminuir las fluctuaciones cíclicas en el empleo, que debe cubrir por lo menos siete grandes áreas :

- El comercio exterior
- El proceso de ahorro e inversión
- La modernización de la agricultura

- Reformas institucionales para mejorar la flexibilidad del mercado de trabajo
- La educación y la capacitación técnica
- Desarrollo de la microempresa
- Concertación social y políticas de ingresos.

A continuación se discute la importancia de estas áreas de política para el empleo, los instrumentos principales que se deberían utilizar para conseguir una mayor y más productiva absorción de mano de obra en la economía y los principales conflictos de política que se plantearían al tratar de lograr estos objetivos.

5.1 Políticas de Comercio Exterior

Hay una estrecha relación entre la restricción externa y la capacidad de generación de empleo. Existen por lo menos cinco vías, a través de las cuales opera este mecanismo.

- Vía inversión: la restricción externa puede limitar la capacidad para importar bienes de capital, que no se pueden producir en el país, limitando el ritmo de inversión y de modernización del aparato productivo.
- Vía producción: limitando la capacidad par importar materias primas requeridas para sostener los niveles de producción corriente, generando subutilización de la capacidad instalada.
- Vía sustitución de importaciones que ahorra divisas externas y genera empleo.
- Vía promoción de exportaciones que genera divisas y empleo.
- Vía políticas de liberación del comercio y apertura externa que aumentan la competitividad de la producción nacional en los mercados interno y externo.

El comercio exterior del país (importación-exportación) tiene un efecto muy significativo sobre la composición de la producción por sectores. Aunque hay una relación muy estrecha de complementariedad entre producción y empleo a nivel de cada sector, en el agregado, debido a diferencias muy grandes en la intensidad de mano de obra en los procesos productivos entre sectores, se puede presentar un conflicto entre los esfuerzos por aumentar la producción (o el valor agregado nacional) y los esfuerzos por aumentar el empleo. Los estudios realizados en Colombia y otros países indican que, con excepción de los productos muy intensivos en recursos naturales (minería y petróleo), los bienes exportables en países de bajos salarios y escasa tecnología, tienden a ser más intensivos en mano de obra que los bienes no transados internacionalmente, y estos, a su vez, tienden a ser más intensivos en mano de obra que los bienes que sustituyen importaciones. Con base en estas consideraciones, la política de comercio exterior, para mejorar la calidad y la cantidad de empleo, debe orientarse hacia aumentar las exportaciones del país, no intensivas en recursos naturales, es decir, las exportaciones menores de origen agrícola e industrial.

La estrategia correcta para lograr esto, sin retaliaciones del resto del mundo, implica tres políticas muy claras:

- Fijar una tasa real de cambio que mantenga la competitividad de la producción nacional en los mercados externos e interno y genere un excedente suficiente en la balanza comercial del país para cubrir el servicio de la deuda externa que no se pueda cubrir con recursos nuevos de crédito externo.
- Hacer esfuerzos de reestructuración y modernización del aparato productivo del país, para mejorar la competitividad de la producción nacional, a través de mayor inversión extranjera y mayores líneas de crédito para reestructuración, especialmente en el sector industrial.
- Mayor apertura externa de la economía, a través de una liberación gradual pero firme de las restricciones cuantitativas a las importaciones, reemplazando los mecanismos de licencia previa por mecanismos de precios (tasa de cambio, aranceles), pari passu con la modernización del aparato productivo nacional,

reduciendo la protección efectiva innecesaria. Esta apertura debe favorecer preferencialmente a todos los sectores de exportación de bienes y servicios, a través de una ampliación y agilización de los mecanismos del Plan Vallejo.

5.2 *Políticas de Ahorro e Inversión*

Para generar más empleo, y en especial empleo calificado y profesional, que es altamente complementario con el capital, se requiere aumentar el nivel de inversión en la economía. Para lograr este propósito, sin aumentar excesivamente el endeudamiento externo, es necesario aumentar los flujos de ahorro interno, tanto públicos como privados. Esta es la opción de política simulada en el escenario 3.

El ahorro público genera cerca de 50% de los recursos de inversión del país: estos recursos se invierten fundamentalmente en minería y petróleo, en la expansión de la infraestructura de transporte y en la ampliación de cobertura de los servicios públicos. El primero es importante para generar divisas. El segundo rompe cuellos de botella al crecimiento económico y al comercio. El tercero, tiene el mismo efecto sobre el crecimiento y mejora el nivel de bienestar de la población. Esta inversión pública genera empleo en la etapa de construcción, pero es altamente intensiva en capital en su etapa de operación.

Por lo tanto, para maximizar el impacto del ahorro interno sobre el crecimiento económico y el empleo, es necesario mejorar significativamente los criterios de inversión del sector público y delimitar el alcance de su acción en la economía.

Lo que es realmente esencial al sector público es garantizar una amplia cobertura de los servicios públicos básicos (acueductos y alcantarillados, aseo, energía eléctrica, educación, salud, vivienda, justicia y seguridad), cobertura que no la garantizaría en forma rentable el sector privado. Con relación a estos servicios básicos, el gobierno debe definir metas claras, de hasta donde se puede ir con los recursos propios del sector público y hasta donde es posible endeudarse, con base en las perspectivas de ingresos fiscales en el futuro. Avanzar más allá de estos límites sólo podría hacerse a costa de los recursos necesarios para un mayor crecimiento de la economía. Una segunda área de acción del Estado es en la ampliación de la infraestructura, en áreas como energía, transporte, minería y petróleo y otros, en los que el sector privado no tiene los recursos suficientes, dados los altos volúmenes de inversión requeridos. En este caso, la inversión pública debe limitarse a complementar los recursos del sector privado, para romper los cuellos de botella que se vayan anticipando en el proceso de crecimiento, evitando al máximo cualquier sobreinversión en estas áreas. Con este reordenamiento de los criterios de inversión del sector público se maximizaría el margen de recursos disponibles para invertir en otras áreas, con más impacto sobre el empleo, preferencialmente a cargo del sector privado.

La transferencia de recursos de ahorro hacia el sector privado para su inversión productiva, requiere mejorar los procesos de intermediación financiera. Esta es otra área de política muy importante para maximizar la generación de empleo productivo en la economía. Es necesario abrir nuevas líneas de crédito para inversión de largo plazo, especialmente para reestructuración del sector industrial y para acelerar su ritmo de crecimiento. Por otro lado, es necesario mantener tasas de interés de captación suficientemente atractivas para fomentar el ahorro privado, sin encarecer el costo del crédito. Esto sólo se puede lograr mejorando la eficiencia y competitividad del sistema financiero colombiano, y reduciendo las líneas de ahorro forzoso y crédito dirigido, dentro del sistema.

Finalmente, el desarrollo del país y la generación de empleo no se podrán acelerar si no se reducen el grado de incertidumbre económica y sus efectos sobre la inversión. Las principales fuentes de incertidumbre que se deben tratar en un paquete de políticas, deben incluir las siguientes:

- La estabilidad de las políticas públicas
- La situación de orden público
- El clima empresarial y de opinión pública
- El nivel de demanda y la tasa de inflación
- Las políticas laborales

5.3 Modernización de la Agricultura

Una opción de política que puede afectar en forma sustancial al mercado de trabajo, tanto en términos de empleo como de salarios reales, es la escogencia entre un desarrollo agrícola extensivo, con base en la agricultura campesina, reforma agraria y programas de colonización, o un desarrollo agrícola intensivo, con mecanización y modernización tecnológica en el campo. Como se discutió en relación a los escenarios factibles de demanda de trabajo, los riesgos de un desarrollo agrícola extensivo son sumamente altos, por la posible insuficiencia de mano de obra en zonas rurales. Adicionalmente, en este escenario, podría requerirse una importación masiva de alimentos para suplir las necesidades de la población, con altos riesgos cambiarios.

El escenario de modernización agrícola, por el otro lado, tendría varias ventajas: 1. Generaría una oferta agrícola más estable, lo cual llevaría a disminuir una de las fuentes más importantes de fluctuación en las tasas de inflación corrientes de los últimos años, y a estabilizar las trayectorias de los salarios reales urbanos. 2. Aumentaría los niveles de productividad marginal del trabajo, lo que permitiría un incremento en los salarios reales en agricultura en situación de escasez de mano de obra, garantizando así una oferta suficiente de mano de obra. 3. Permitiría, en el más largo plazo, reducir los costos de oferta agrícola, contribuyendo a la reducción en la tasa de inflación y mejorando la competitividad de la producción nacional. El costo de esta opción de modernización en el corto plazo, habría que verlo en términos de la distribución de ingresos en la agricultura. Basar el desarrollo en la agricultura campesina podría tener el beneficio de generar en el corto plazo una distribución más igualitaria del ingreso. El problema es que con esta opción se conseguirá una nivelación por lo bajo, a niveles muy inferiores de productividad, comparada con la opción de modernización.

5.4 Reformas Institucionales en el Mercado de Trabajo

La legislación laboral colombiana, salvo modificaciones introducidas al amparo del estado de sitio en 1965, no ha variado sustancialmente desde su promulgación en la década del 40. Las pocas innovaciones que ha habido se deben más a la progresiva ampliación de la seguridad social, y a cambios en la jurisprudencia y aplicación de la ley. Las pocas normas existentes, casi todas de excepción, que propenden a favorecer la creación de empleo productivo, son de muy difícil aplicación y han sido prácticamente inoperantes. La no observancia de la ley, aunque se viene reduciendo, afecta todavía a amplios sectores de pequeñas empresas; los sectores informales del mercado de trabajo, donde predominan formas de trabajo no asalariado, tienen un gran vacío jurídico laboral, que es llenado en forma imperfecta por el código de comercio, el código del menor y otras normas de carácter secundario. Esta legislación, después de más de 50 años será totalmente obsoleta en los albores del Siglo XXI. Se requiere, por lo tanto, plantear una reforma completa al código laboral colombiano para adecuarlo a las necesidades futuras.

Esta reforma laboral, a pesar de que ha habido muchas propuestas en los últimos años, no ha sido factible por el espectro del desempleo, la quiebra de empresas y la inseguridad general reinante. Los trabajadores organizados han preferido, a través de las negociaciones colectivas, una mayor estabilidad en el empleo y un paquete más amplio de prestaciones sociales futuras, que un mayor nivel de salarios presentes. Esta misma incertidumbre ha llevado a los empresarios a aceptar este estado de cosas para reducir los costos corrientes de mano de obra, aun a costa de afectar la situación patrimonial de la empresa con altos pasivos laborales.

La reforma laboral que se requiere hacia el futuro debe contemplar por lo menos las siguientes modificaciones a la legislación actual:

- Debe eliminar los elementos de incertidumbre asociados con la liquidación parcial de cesantías, dándole un tratamiento similar al de los retiros definitivos.
- Debe facilitar el retiro y la contratación de trabajadores, con menores costos para la empresa, para aumentar la flexibilidad y fluidez en el mercado de trabajo. Dentro de esto, debe facilitar la contratación temporal y por tiempo parcial de trabajadores, para mejorar las posibilidades de empleo femenino, de estudiantes y de otros grupos de trabajadores secundarios de la fuerza de trabajo.

- En compensación, debe incorporar un seguro de desempleo de amplia cobertura, lo cual se facilitaría si se reducen los niveles de desempleo en la economía, financiado en parte con los recursos que se liberarían de los puntos anteriores y en parte con recursos del presupuesto nacional, dentro de programas permanentes de ayuda a la pobreza.
- Fomentar el ahorro de los trabajadores, a través de fondos mutuos, e inversión de los trabajadores en las empresas donde trabajan, para atenuar el impacto negativo de los aumentos de salarios sobre el ahorro.
- Fomentar un reemplazo gradual de parte de las prestaciones extralegales a cargo de las empresas, por una ampliación de las bonificaciones de acuerdo con la situación de las empresas, aumentando la flexibilidad en los costos salariales.
- Reformar el actual sistema de seguridad social, para ampliar su cobertura en lo que se refiere a salud básica, dándole más cabida a los fondos privados de pensiones y a programas de medicina prepagada, especialmente para trabajadores de altos salarios.

Para su viabilidad política, la filosofía general de la futura reforma laboral que se lleve a la práctica tiene que ser, la de, sin desmejorar la situación de la clase trabajadora en el largo plazo, aumentar la flexibilidad y fluidez en el mercado de trabajo, para conseguir una mejor y más rápida reasignación del factor trabajo entre actividades productivas, garantizando a su vez un alto nivel de estabilidad en el empleo, en los ingresos laborales y en el paquete de prestaciones sociales para todos los trabajadores, independientemente de su condición laboral.

5.5 Políticas de Educación y Formación Profesional

Una estrategia de modernización del aparato productivo para la generación de empleos bien remunerados, implica también continuar los esfuerzos que se vienen realizando por aumentar el nivel de educación formal de la población y su capacitación técnica para el trabajo. Estos dos esfuerzos son totalmente complementarios y deben ser adecuadamente coordinados. El rápido escalamiento en los niveles medios de escolaridad hace que la demanda por formación profesional y capacitación técnica se sitúe a niveles cada vez más altos de educación formal. Esto implica una modificación de las estrategias de capacitación del SENA y del sistema educativo para ubicar estos programas más a nivel postsecundario que a nivel medio. Los viejos programas de aprendizaje del SENA para formar mano de obra calificada a partir de personas con educación primaria, deben tender a desaparecer con el tiempo, y los programas de educación técnica y tecnológica a nivel postsecundario deben tener un fuerte impulso.

El papel del SENA dentro de la nueva estrategia de capacitación, debe orientarse de manera diferente para la formación profesional de los aspirantes a ingresar a la fuerza de trabajo, y para el perfeccionamiento y reentrenamiento de la fuerza de trabajo con alguna experiencia laboral. Es de esperarse hacia el futuro que se presente un distanciamiento cada vez mayor entre las necesidades de formación de los nuevos aspirantes a la fuerza de trabajo, constituidos por personas jóvenes y cada vez más educadas, que fluyen principalmente a través del bachillerato técnico diversificado, los programas de educación técnica y tecnológica a nivel postsecundario y en menor medida a través de los cursos de aprendizaje y habilitación del SENA; y la capacitación y perfeccionamiento de la mano de obra adulta que posee niveles muy inferiores de escolaridad formal y que fluye principalmente a través de los cursos cortos de complementación, promoción y especialización del SENA y de los programas de formación técnica y capacitación de las propias empresas.

En el área de capacitación de los aspirantes a la fuerza de trabajo, el SENA debe trabajar en el futuro mucho más integrado con los puntos de salida más importantes del sistema educativo formal. Los convenios MEN-SENA para mejorar la calidad de la educación técnica dentro del sistema escolar deben continuarse y ampliarse hacia el futuro.

El SENA debe concentrarse en los cursos cortos de complementación, promoción y especialización dirigidos hacia la mano de obra adulta, con alguna experiencia laboral, que es el grupo de población al cual difícilmente

puede llegar la universidad y los niveles medios e inferiores del sistema educativo formal. Los programas de alfabetización han sido un fracaso, porque lo que su clientela demanda es fundamentalmente capacitación y formación profesional para el trabajo y no una alfabetización sin contenidos.

En esta nueva estrategia, el SENA debe integrarse mucho más con las empresas y el sector productivo a través de programas móviles, cerca o al interior de los sitios de trabajo, con modalidades flexibles que permitan usar las maquinarias y equipos de las propias empresa y las metodologías e instructores del SENA. De esta manera se lograría una mayor efectividad del entrenamiento, una mejor utilización de los recursos existentes y una mayor aproximación a las fuentes de empleo. Los equipos e instalaciones del SENA deben orientarse al aprendizaje y perfeccionamiento en tecnologías convencionales y se deben buscar acuerdos con las empresas nacionales e internacionales para la transferencia de conocimientos en áreas de tecnología de punta, que permitan una transferencia de tecnologías nuevas y de desarrollo rápido a grupos más amplios de trabajadores.

El SENA debe jugar también un papel más dinámico, junto con SENALDE en la intermediación en el mercado de trabajo entre empleadores y empleados. Aunque los mecanismos de intermediación laboral deben estar prioritariamente ubicados en el mercado mismo y en los avisos limitados de prensa, SENALDE puede jugar un papel importante como fuente de información adicional.

5.6 Políticas para el Desarrollo de la Microempresa

Por la evolución reciente del sector informal urbano en el período de recuperación de la actividad económica (1985-1990), parece evidente la existencia de un gran potencial para el desarrollo de la microempresa en el país. Una parte sustancial del recurso humano subutilizado es de personas con niveles relativamente altos de escolaridad, muchos de ellos con formación técnica a nivel intermedio o profesional y dentro de ocupaciones asociadas con la economía y la administración, que es, sin duda, un potencial muy grande de microempresarios. Está el capital humano. Por otro lado, como lo muestra la evolución del sector informal, la demanda se crea a través de las ventajas competitivas de costos que pueden tener las microempresas en muchos sectores de actividad. Falta es el capital físico, dentro de la ecuación de producción de la empresa. El fomento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias, puede facilitar la operación de programas de crédito para el sector, así como el establecimiento de fondos de garantías.

Un paquete de políticas para el fomento de la microempresa debe ser un instrumento esencial dentro de una política de empleo. Su objetivo central debe ser aumentar la productividad de los sectores informales de la economía, tanto en el sector urbano, como en la economía campesina. El aumento de productividad permitiría aumentar los ingresos laborales de este segmento del mercado y facilitar su incorporación a los sectores formales de la economía. El objetivo de generación de más empleo debe concentrarse en sectores que garanticen niveles mínimos aceptables de productividad y estos sólo se encuentran en general en los sectores formales de la economía.

5.7 Concertación Social y Políticas de Ingresos

Un último instrumento de política que debería introducirse en Colombia para romper el cuello de botella de las restricciones político-sociales para la implementación de cualquier política de empleo y para poder reducir la tasa de inflación en la economía, es el perfeccionamiento y utilización efectiva de los mecanismos de concertación previstos en el Consejo Nacional Laboral, para la fijación de salarios mínimos, el respaldo a las políticas de empleo, el apoyo a los proyectos de reforma laboral y finalmente para llegar a acuerdos tripartitos sobre salarios, precios, tarifas de servicios públicos, tasas de interés y tasas de cambio, que permitan reducir la tasa de inflación de la economía en el marco de un programa macroeconómico coherente. Una menor tasa de inflación tiende a favorecer una distribución más equitativa del ingreso y a mejorar la asignación de recursos de la economía, porque las señales de precios son más confiables y la inercia inflacionaria de los contratos laborales sería menor. Esta política sería especialmente importante si el escenario más probable de la economía es el escenario 3.

Con este paquete de políticas, la economía colombiana podrá entrar al Siglo XXI, con un mercado de trabajo dinámico, con bajos niveles de desempleo abierto y de subempleo y con una distribución más equitativa de las oportunidades de progreso para las generaciones del futuro.